

**POTENSI *MALADMINISTRASI* DALAM PROSES LELANG
PENGADAAN BARANG/JASA DI UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA TAHUN 2008**

TESIS

**Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister
Program Studi Magister Administrasi Publik
Konsentrasi : Kebijakan Publik**



**Oleh
Arif Farida Tri Rejeki
S240906002**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2009**

PERSETUJUAN

POTENSI *MALADMINISTRASI* DALAM PROSES LELANG PENGADAAN BARANG/JASA DI UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA TAHUN 2008

Disusun oleh :

Arif Farida Tri Rejeki

S240906002

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing :

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing I	1. Dr. J.J. Sarungu, MS NIP. 130 890 434	.....	.....
Pembimbing II	2. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M.Si NIP. 131 569 199	.....	.....

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret

Drs. Sudarmo, M.A, PhD
NIP. 131 884 941

PENGESAHAN

POTENSI *MALADMINISTRASI* DALAM PROSES LELANG PENGADAAN BARANG/JASA DI UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA TAHUN 2008

Disusun oleh :

Arif Farida Tri Rejeki

S240906002

Telah disetujui oleh Tim Penguji :

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si NIP. 131 884 423	.....	.....
Sekretaris	Drs. Wahyu Nurharjadmo, M.Si NIP. 131 792 204	.....	.....
Anggota Penguji	1. Dr. J.J. Sarungu, MS NIP. 130 890 434	.....	.....
	2. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M.Si NIP. 131 569 199	.....	.....
Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret		Surakarta, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik	
Prof. Drs. Suranto. M.Sc., PhD NIP. 131 472 192		Drs. Sudarmo, M.A, PhD NIP. 131 884 941	

PERSEMBAHAN

Tesis ini dipersembahkan kepada :

Kedua orang tuaku yang telah membesarkanku dengan penuh kasih sayang,
Kakak-kakak dan adik-adikku tersayang yang selalu memberikan semangat,
Almamater

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Arif Farida Tri Rejeki

NIM : S240906002

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul : “Potensi *Maladministrasi* dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2008” adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dalam tesis saya.

Surakarta, 2009

Yang membuat pernyataan,

Arif Farida Tri Rejeki

S240906002

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, karena dengan rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Potensi *Maladministrasi* dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2008”.

Penelitian ini dilaksanakan untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Magister pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta dengan konsentrasi Kebijakan Publik. Tesis ini dapat selesai atas bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada :

1. Dr. J. J. Sarungu, M.S, selaku Pembimbing I yang senantiasa memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penulisan tesis ini.
2. Dr. Ismi Dwi Astuti Nurhaeni, M.Si, selaku Pembimbing II yang senantiasa dengan penuh kesabaran memberikan petunjuk, bimbingan dan wawasan dalam penulisan tesis ini.
3. Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si selaku Ketua Tim Penguji yang telah memberikan masukan dan saran demi perbaikan tesis ini.
4. Drs. Wahyu Nurharjadmo, M.Si selaku Sekretaris Tim Penguji yang telah memberikan masukan dan saran demi perbaikan tesis ini.
5. Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
6. Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik yang berkenan memberikan fasilitas segala urusan dalam bidang administrasi.
7. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, sebagai Pembina Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.

8. Bapak Rusdian Rasih Hendrato, S.H, selaku Kepala Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret yang telah memberikan izin kepada penulis untuk mengadakan penelitian.
9. Bapak Widyatmoko, S.H, M.H, selaku Kasubbag. Pengadaan dan Pemeliharaan Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret atas segala bantuan dan bimbingannya kepada penulis.
10. Keluarga Besar Fakultas Pertanian Universitas Sebelas Maret, terima kasih atas segala bantuan dan dukungannya kepada penulis.
11. Rekan-rekan Bagian Perlengkapan UNS, terima kasih atas bantuannya kepada penulis.
12. Teman-teman MAP Angkatan V, terima kasih atas do'a, bantuan dan semangatnya kepada penulis.
13. Semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu kelancaran penyelesaian tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis merasa dalam penyusunan tesis ini masih banyak kekurangan, oleh karenanya apa yang menjadi kekurangan dari tesis ini dapat dijadikan renungan bagi semua pihak yang tertarik untuk mengadakan penelitian sejenis yang terkait dengan permasalahan dalam tesis ini. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pembaca.

Surakarta, April 2009

Arif Farida Tri Rejeki
S240906002

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Persembahan	iv
Pernyataan	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	viii
Daftar Bagan	xi
Daftar Tabel	xii
<i>Abstract</i>	xiii
Abstrak	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	14
BAB II. KAJIAN TEORI DAN KERANGKA BERPIKIR	15
A. Kajian Teori	15
1. Konsep <i>Good Governance</i>	15
2. <i>Maladministrasi</i> dan keterkaitannya dalam penerapan <i>Good Governance</i>	21
3. KKN sebagai salah satu bentuk maladministrasi ..	38
4. Konsep pengadaan barang/jasa pada Instansi Pemerintah (<i>Procurement</i>)	43
B. Kerangka Berpikir	61

BAB III.	METODE PENELITIAN	62
A.	Jenis Penelitian	62
B.	Lokasi Penelitian	63
C.	Sumber dan Jenis Data	64
D.	Proses Pengumpulan Data	66
E.	Validitas Data	67
F.	Tahap Analisa Data	69
BAB IV.	HASIL DAN PEMBAHASAN	76
A.	Potensi Maladministrasi dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa	76
1.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang Terkait dengan Ketepatan Waktu	88
2.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang Mencerminkan Keberpihakan	94
3.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum	98
4.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi	102
5.	Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi pejabat publik.....	112
6.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan korupsi secara aktif	117
B.	Aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya Potensi Maladministrasi dalam proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa	124
1.	Profesionalisme	125
2.	Prinsip Keadilan	131
3.	Konspirasi	132

	4. Ketidakjujuran	135
BAB V.	PENUTUP	143
	A. Kesimpulan	143
	B. Implikasi	144
	C. Saran	146

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan 1. Belanja Melalui Proses Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Keuangan Negara dan Kebijakan Fiskal	2
Bagan 2. Kedudukan Pengadaan (<i>Procurement</i>) dalam Pelaksanaan Pembangunan/Proyek	48
Bagan 3. Pihak-pihak yang Terlibat dalam Pengadaan Barang/Jasa ...	51
Bagan 4. Sistem Pengadaan Barang/Jasa	53
Bagan 5. <i>Shortlist</i> Prosedur Lelang Pengadaan Barang/Jasa Pascakualifikasi	57
Bagan 6. Skema Kerangka Berpikir	61
Bagan 7. Model Analisa Interaktif Miles dan Huberman	71
Bagan 8. Metode Lelang Prakualifikasi	82
Bagan 9. Metode Lelang Pascakualifikasi	84
Bagan 10. Garis Kewenangan dalam Pelaksanaan Proses Pengadaan Barang/Jasa di Bagian Perlengkapan UNS	113
Bagan 11. Mekanisme <i>Reward</i> dan <i>Punishment</i>	123

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Daftar Pengadaan Barang/Jasa di Bagian Perlengkapan UNS melalui Metode Lelang Tahun Anggaran 2007	10
Tabel 2. Ketentuan Waktu Lelang	60
Tabel 3. Kriteria Prosedur Pengadaan Barang/Jasa terkait dengan Praktik Maladministrasi	72
Tabel 4. Ketentuan dalam Metode Pemilihan Penyedia Barang/Jasa	78
Tabel 5. Daftar Pengadaan Barang/Jasa di Bagian Perlengkapan UNS Tahun 2008	79
Tabel 6. Daftar Pelaksanaan Pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa yang Penyelesaiannya Tidak Tepat Waktu	91
Tabel 7. Daftar Persyaratan Dokumen Kualifikasi yang dipalsukan, Tidak Benar atau Tidak Lengkap	100
Tabel 8. Klasifikasi dan Kualifikasi Badan Usaha Jasa Pelaksana Konstruksi	127
Tabel 9. Kualifikasi dan Kompetensi Tenaga Jasa Konstruksi	129
Tabel 10. Matriks hasil penelitian	138

ABSTRACT

Arif Farida Tri Rejeki, S240906002. *Maladministration Potential in Auction Process of Good/Service Procurement in Surakarta Sebelas Maret University in 2008*. Thesis: Postgraduate Program of Surakarta Sebelas Maret University.

This research aims to analyze the procedure potential maladministration practice in auction process of good/service procurement in equipment department of Surakarta Sebelas Maret University as well as the aspect affecting the potential maladministration.

It was a descriptive study. The sampling technique employed was purposive sampling. Techniques of collecting data used were interview, observation and documentation. Data validation used was source data triangulation, while the data analysis was done using an interactive analysis model.

Maladministration potential made in every step procedure in auction process of good/service procurement In Sebelas Maret University likes : 1) in the announce of auction, ii) inclusion and opening price offer, iii) offer evaluation and iv) delivery/completion goods/works. The kinds of maladministration including : the non-timely work delivery/completion, the prospect good/service supplier gives false, incomplete or incorrect data to the procurement committee, the committee's unequal competence and knowledge on the good/service procurement, the lack of coordination and communication between the parties involved in the auction process, user (the good/service user) procurement committee and supplier, resulting in discrepancy between the good the user wants and the one delivered by the supplier and the compensation system that has not indicated the justice or compatibility between the compensation value and the risk or responsibility assumed by the procurement committee leading to the lower motivation, work spirit and employees' morality. The aspects affecting the maladministration incidence in the auction process of good/service procurement in equipment department of Surakarta Sebelas Maret University include: professionalism, principle of justice, conspiring and unfairness. Based on the result of research the author recommends that the auction process of good/service procurement in Surakarta Sebelas Maret University should be managed more professionally based on the existing regulation (President Decision number 80, 2003), according to the principle of good/service procurement by all parties involved in the auction process in order to prevent the maladministration.

ABSTRAK

Arif Farida Tri Rejeki, S240906002. *Potensi "Maladministrasi" dalam Prosedur Lelang Pengadaan Barang/Jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2008*. Tesis : Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta. 150 Hal.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi praktik maladministrasi pada lelang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret serta aspek-aspek yang berpengaruh terhadap munculnya potensi praktik maladministrasi tersebut.

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan *purposive sampling*. Pengumpulan data dilakukan melalui interview, observasi dan dokumentasi. Validitas data yang digunakan adalah triangulasi sumber data, serta analisis data dengan menggunakan model analisis interaktif.

Maladministrasi berpotensi terjadi dalam setiap tahapan dalam proses lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta, misalnya : i) pada tahap pengumuman lelang, ii) pemasukan dan pembukaan penawaran, iii) evaluasi penawaran, dan iv) serah terima barang/pekerjaan. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terjadi antara lain : penyerahan/penyelesaian pekerjaan yang tidak tepat waktu, calon penyedia barang/jasa memberikan data palsu, tidak benar maupun tidak lengkap kepada panitia pengadaan, kompetensi dan pengetahuan panitia pengadaan tentang kegiatan pengadaan barang/jasa belum merata, koordinasi dan komunikasi antara beberapa pihak yang terlibat dalam proses lelang yaitu *user* (pengguna barang/jasa), panitia pengadaan maupun penyedia barang/jasa masih kurang sehingga mengakibatkan ketidakcocokan antara barang yang diinginkan *user* dengan yang dikirimkan oleh penyedia barang dan sistem kompensasi yang belum menunjukkan adanya keadilan dan kesesuaian antara nilai kompensasi dengan resiko maupun tanggung jawab yang dipikul oleh panitia pengadaan yang bisa mengakibatkan rendahnya motivasi, semangat kerja dan moralitas pegawai. Aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya praktik maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta antara lain : profesionalitas, prinsip keadilan, konspirasi dan ketidakjujuran. Berdasarkan penelitian tersebut penulis membuat rekomendasi bahwa kegiatan lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret harus dikelola secara lebih profesional, dilaksanakan berdasarkan Peraturan yang berlaku (Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003) serta berlandaskan pada prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa oleh semua pihak yang terlibat dalam proses lelang guna mencegah terjadinya maladministrasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

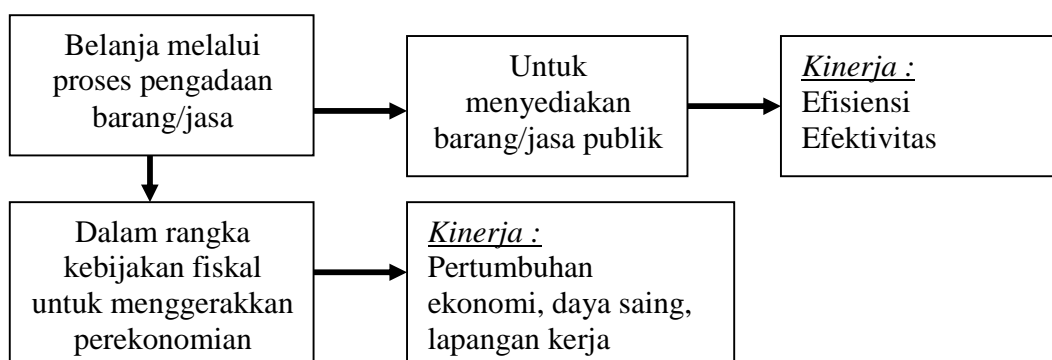
Lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 25 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah memberikan angin segar kepada daerah karena daerah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri serta mengelola dan memanfaatkan potensi daerahnya secara maksimal dalam usaha meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah tentu saja diuntungkan dengan adanya Undang-undang tersebut. Dengan potensi sumber daya yang dimiliki maka daerah tersebut secara otomatis memiliki Pendapatan yang besar yang berpengaruh pada dana perimbangan yang besar pula. Besarnya anggaran yang dimiliki oleh daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan suatu kesempatan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dengan melibatkan masyarakat dalam memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki. Upaya untuk memacu dan mewujudkan pemerataan pembangunan guna mewujudkan tujuan pembangunan yakni kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) ini ditempuh dengan cara pemenuhan sarana dan prasarana baik fisik maupun non-fisik yang dapat dilaksanakan dengan pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah.

Ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman pengadaan Barang/Jasa pada Instansi Pemerintah dimaksudkan dengan

tujuan “untuk memperoleh barang atau jasa dengan harga yang dapat dipertanggungjawabkan dengan jumlah dan mutu sesuai, serta pada waktunya serta untuk menghindari penyimpangan penggunaan anggaran khususnya pada instansi-instansi pemerintah”. Selain itu juga, sebagaimana tercantum dalam pasal 2 ayat 1 Keppres nomor 80 tahun 2003 bahwa “Tujuan diberlakukannya Keputusan Presiden ini adalah agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruhnya yang dibiayai APBN/APBD dapat dilakukan secara efisien, efektif, terbuka, bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel” sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat (*public service*).

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi terbitnya Keputusan Presiden ini adalah dalam rangka keuangan negara dan kebijakan fiskal yang terlihat dari bagan sebagai berikut :

Bagan 1. Belanja melalui proses pengadaan barang/jasa dalam rangka keuangan negara dan kebijakan fiskal.



Sumber : Modul I pelatihan & sertifikasi pengadaan barang/jasa instansi pemerintah
UNDIP Semarang 12-14 Februari 2008.

Bagan tersebut menunjukkan bahwa belanja pemerintah melalui proses pengadaan barang/jasa dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik baik berupa barang/jasa yang kinerjanya dapat diukur dari 2 indikator yakni (1) efisiensi : yang berarti bahwa pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan dan (2) Efektivitas : yaitu pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Belanja melalui proses pengadaan ini juga dimaksudkan dalam rangka kebijakan di bidang fiskal untuk menggerakkan perekonomian yang kinerjanya dapat terlihat dari indikator : (1) pertumbuhan ekonomi, (2) daya saing dan (3) lapangan kerja.

Beberapa permasalahan yang dihadapi terkait dengan belanja melalui proses pengadaan barang/jasa, yaitu :

1. Kurang Efisien : proses dan tata cara pengadaan yang tidak sederhana, persaingan tidak sempurna dalam suatu lingkungan usaha ataupun rendahnya daya saing barang/jasa domestik.
2. Kurang maksimalnya peran belanja : belanja yang kurang efisien dan kurang efektif, kurang termanfaatkannya belanja sebagai pasar bagi usaha domestik pada bidang usaha yang efek penggandanya besar, kurang mendorong keinginan peningkatan kemampuan usaha dan belum adanya pasar yang pasti untuk tumbuhnya industri dan usaha jasa baru.

3. Besarnya volume belanja melalui pengadaan barang/jasa membutuhkan suatu instrumen bagi pengembangan *good governance* (*public* dan *corporate*) yang berupa : transparansi bagi semua *stakeholder*, partisipasi seluruh komponen masyarakat dalam rangka *checks and balances* serta akuntabilitas. (Sumber : modul I Materi Dasar Pendukung Pengadaan menurut Keppres No.80 tahun 2003, UNDIP Semarang : 12-14 Februari 2008).

Untuk terlaksananya belanja melalui proses pengadaan barang dan jasa tersebut di atas, maka sebagaimana dikemukakan oleh Patriastomo dalam acara Workshop & Sertifikasi Keahlian Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah di Universitas Diponegoro Semarang pada tanggal 12 Februari 2008, diperlukan adanya:

1. *Legal framework* yaitu adanya peraturan perundangan dan sistem pengadaan yang lebih memadai.
2. *Human resources* yaitu adanya Sumber Daya Manusia (SDM) yang mencukupi dalam kapasitas dan profesionalitas, dan
3. *Institusional* yaitu adanya *setting* kelembagaan dalam rangka monitoring, pengembangan kebijakan dan enforcement.

Yang terjadi di Indonesia pada saat ini, pelaksanaan pengadaan barang/jasa khususnya pada instansi pemerintah masih diwarnai dengan adanya faktor kedekatan hubungan (*favoritisme*) dengan pengambil kebijakan. Lebih ironisnya lagi, isu Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam proses lelang proyek masih banyak kita jumpai, sebagai contoh : kasus dugaan korupsi dalam kasus impor sapi fiktif yang dilakukan oleh Kabulog Widjanarko (Suara Karya, 15 Maret 2007), penyimpangan pengadaan barang dan jasa di Komisi Pemilihan Umum (KPU) yaitu dalam pengadaan kotak suara pemilu, pencetakan surat suara, pengadaan tinta pemilu

legislatif, dan pengadaan sampul surat suara yang hampir mencapai 90 miliar rupiah (Suara Karya, Rabu, 18 April 2007). Kasus yang lain misalnya kasus dugaan penyimpangan lelang tender mobil dinas DPRD Kota Semarang 2006, kasus lelang gula ilegal sebanyak 56.343 ton yang diindikasikan terdapat persekongkolan dan melakukan penyimpangan pasal 22 UU No. 5 tahun 1995 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat (Harian Sinar Harapan, 12 Agustus 2008), Pengadaan buku ajar antara Pemerintah Kabupaten Grobogan dengan PT Balai Pustaka senilai 26,3 miliar yang seharusnya dilaksanakan melalui proses lelang namun hanya melalui penunjukan langsung apalagi pihak PT Balai Pustaka sendiri yang membuat Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang seharusnya dibuat oleh pihak Pemkab. Grobogan sehingga kontrak ini dianggap tidak sah karena tidak melalui prosedur yang ditentukan (Solopos, Kamis, 31 Juli 2008), dan masih banyak lagi kasus-kasus penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa pada instansi pemerintah yang lain.

Sesuai dengan Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2005-2009, rencana program pembangunan pendidikan difokuskan pada : 1) Pemerataan dan perluasan akses pendidikan, 2) Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing, dan 3) Penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan public. Sejalan dengan arah pengembangan dalam Rencana Strategis Depdiknas ini, pengembangan pendidikan tinggi dalam *Higher Education Long Terms Strategy (HELTS) 2003-2010* diarahkan pada tiga isu utama yaitu peningkatan daya saing bangsa, otonomi pengelolaan pendidikan dan peningkatan kesehatan organisasi penyelenggara pendidikan tinggi.

Dalam upaya mewujudkan rencana yang tertuang dalam Strategi Jangka Panjang ini optimasi pembinaan dan pengembangan pendidikan tinggi akan dilakukan melalui penataan system manajemen pendidikan tinggi yang mampu merangsang kinerja kolektif perguruan tinggi untuk meningkatkan mutu yang berkelanjutan berdasar evaluasi diri, asas otonomi, akuntabilitas, dan akreditasi. Selain itu dibutuhkan juga adanya koordinasi program-program secara nasional antara pusat (Ditjen DIKTI) dengan perguruan tinggi dan kopertis di daerah melalui perpaduan harmonis antara mekanisme *top-down* dan *bottom-up*.

Sejalan dengan Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2005-2009 tersebut di atas, maka seperti dikutip dari isi Laporan Tahunan Rektor UNS Tahun 2008 yang disampaikan pada sidang Senat Terbuka tanggal 11 Maret 2008, sasaran kebijakan umum UNS yang akan dicapai pada tahun 2008 adalah meningkatkan kapasitas UNS sebagai perguruan tinggi yang otonom, akuntabel, dan berdaya saing tinggi serta mengembangkan dan menerapkan standar mutu akademik dan profesi pendidikan tinggi yang bertaraf internasional (*World Class University*). Untuk mencapai sasaran tersebut kebijakan pengembangan UNS tetap berpedoman pada 3 (tiga) tema pembangunan pendidikan, yaitu : (1) Pemerataan dan perluasan akses pendidikan, (2) Peningkatan Relevansi dan kualitas, dan (3) *Good Governance* dan Akuntabilitas

Selain berpedoman pada 3 tema pembangunan pendidikan di atas, segala kegiatan yang diselenggarakan di UNS dimaksudkan untuk mewujudkan visi dan misi Universitas Sebelas Maret. Visi Universitas Sebelas Maret berdasarkan SK

Rektor nomor 417/J27/HK.PP/2006 yaitu ”Menjadi salah satu pusat pengembangan ilmu, teknologi, dan seni yang unggul di tingkat internasional berlandaskan pada nilai-nilai luhur budaya nasional”. Sedangkan Misi dari Universitas Sebelas Maret adalah :

1. Menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran yang menuntut pengembangan yang menuntut pengembangan diri dosen dan mendorong kemandirian mahasiswa dalam memperoleh pengetahuan, ketrampilan dan sikap.
2. Menyelenggarakan penelitian yang mengarah pada penemuan baru di bidang ilmu, teknologi dan seni.
3. Menyelenggarakan kegiatan pengabdian pada masyarakat yang berorientasi pada upaya pemberdayaan masyarakat.

Untuk meraih predikat “*World Class University*” serta mewujudkan Visi dan Misi UNS tersebut, menurut Pembantu Rektor II UNS yang menangani masalah prasarana dan fasilitas kampus menyatakan bahwa “Peningkatan fasilitas yang ada di UNS belum memadai untuk menyandang predikat tersebut. Masih banyak yang harus dibenahi bukan hanya dari pelayanan dan fasilitas saja, namun juga kesadaran dari seluruh civitas akademika yang ada di UNS. Semua pihak harus bekerjasama, berkolaborasi, dan saling mendukung untuk mewujudkan harapan UNS sebagai *World Class University*”.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh PR II UNS tersebut, maka kegiatan peningkatan prasarana dan fasilitas fisik maupun non-fisik adalah suatu hal yang mutlak dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas lulusannya, untuk itu perlu

adanya dukungan dari semua *stakeholder* di lingkungan Universitas Sebelas Maret dan tak terkecuali adanya ketersediaan sarana dan prasarana maupun fasilitas-fasilitas demi mendukung kelancaran kegiatan yang dapat dicapai dengan adanya kegiatan pengadaan barang dan jasa. Pengadaan barang dan jasa guna memenuhi sarana dan prasarana tersebut adalah suatu hal yang tidak mungkin dihindari, untuk itu agar pengadaan barang dan jasa dapat dilaksanakan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif serta akuntabel maka prosedur pengadaan barang/jasa sesuai yang diamanatkan dalam Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa pada instansi pemerintah harus diterapkan.

Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta merupakan salah satu unit kerja bagian di bawah Biro Administrasi Umum dan Keuangan yang mempunyai tugas untuk melaksanakan administrasi perlengkapan yang mempunyai fungsi yaitu melaksanakan administrasi pengadaan dan pemeliharaan perlengkapan serta melaksanakan inventarisasi dan penghapusan barang. Dilihat dari fungsi tersebut, maka kegiatan yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa mulai dari perencanaan pengadaan sampai dengan inventarisasi serta penghapusan barang khususnya di lingkungan Kantor Pusat UNS dan umumnya bagi Fakultas/Unit kerja di lingkungan UNS merupakan tugas dan tanggung jawab dari Bagian Perlengkapan UNS.

Pasal 16 Ayat (1) Keppres No. 80 Tahun 2003 menyebutkan bahwa "Untuk menentukan sistem pengadaan yang meliputi metoda pemilihan penyedia

barang/jasa, metoda penyampaian dokumen penawaran, metoda evaluasi penawaran, dan jenis kontrak, perlu mempertimbangkan jenis, sifat, dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat, dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada”. Untuk selanjutnya Pasal 17 ayat (1) dan (2) Keppres No 80 tahun 2003 juga mengamanatkan bahwa :

- (1) Dalam pemilihan penyedia barang/jasa pemborongan/jasa lainnya, pada prinsipnya dilakukan melalui metoda pelelangan umum.
- (2) Pelelangan umum adalah metoda pemilihan penyedia barang/jasa yang dilakukan secara terbuka dengan pengumuman secara luas melalui media massa dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya.

Apabila dilihat dari kegiatan dalam rangka pengadaan barang dan jasa yang dilaksanakan oleh Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun Anggaran 2007 yang dilaksanakan dengan metode lelang, dapat dilihat dari tabel 1.

Tabel 1. Daftar Pengadaan Barang dan Jasa di Bagian Perlengkapan UNS
melalui metode lelang Tahun Anggaran 2007

No	Uraian Pekerjaan	Pagu Anggaran	Reliasasi	Ket.
1	Pembangunan perluasan kantor pusat 4 lantai 5.246 m ² tahap I	2.633.000.000	2.404.000.000	Pelelangan gagal
2	Pemindahan garasi 480 m ²	1.113.611.000	1.000.535.000	
3	Perbaikan pagar lingkungan FKIP	100.016.000	88.000.000	
4	Perbaikan talud, saluran, taman kampus kentingan	495.000.000	418.530.000	
5	Pengadaan bahan kimia	1.441.540.800	1.226.860.305	
6	Pelebaran jembatan dalam kampus tahap I (Barat)	990.000.000	306.236.000	
7	Rehab atap gedung Fakultas Teknik	495.000.000	432.482.000	
8	Rehab atap gedung Fakultas Sastra dan Seni Rupa	495.000.000	415.240.000	
9	Rehab atap gedung A Fakultas Kedokteran	321.401.000	270.153.000	
10	Pembangunan Kantin Perpustakaan	206.978.000	172.345.000	
11	Pembangunan Talud, Saluran, Taman (Barat Kantor Pusat)	121.495.000	98.010.000	
12	Peralatan keperluan kantor	156.595.000	-	
13	Pelebaran jembatan Kantor Pusat (Timur)	340.000.000	309.244.000	
14	Pembangunan rangka gapura pintu masuk bagian belakang (utara)	112.877.000	95.100.000	
15	Pengadaan bahan non kimia	1.010.059.200	-	
16	Pengadaan ATK/BHP Dikjar	750.000.000	545.000.000	
Jumlah		10.782.573.000	9.615.918.800	

Sumber : Bagian Perlengkapan UNS

Data tabel 1 menunjukkan kegiatan lelang pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun Anggaran 2007. Dari data terlihat bahwa dari 16 proses lelang pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan UNS terdapat 2 pelelangan yang mengalami kegagalan. Pada pelelangan Peralatan keperluan kantor senilai Rp 156.595.000,-, proses lelang mengalami kegagalan. Hal ini disebabkan karena pada tahap evaluasi dan negosiasi dari 3 perusahaan yang memasukkan dokumen penawaran dengan nilai terendah tidak ada penawaran yang memenuhi kualifikasi (persyaratan administrasi dan teknis) yang dipersyaratkan oleh panitia pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan pelelangan menjadi gagal dan harus dilakukan pelelangan ulang.

Demikian juga pada pelelangan pengadaan bahan non kimia senilai Rp. 1.010.059.200,- proses pelelangan mengalami kegagalan. Kegagalan proses pelelangan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya :

1. Jumlah peserta yang mengikuti proses pelelangan kurang dari 3 peserta yaitu karena kualifikasi yang dipersyaratkan bagi perusahaan yang mengikuti proses lelang pengadaan bahan kimia tersebut harus memiliki kualifikasi “Besar”, sedangkan jumlah perusahaan yang sesuai bidang tersebut dan memiliki kualifikasi besar jumlahnya sangat terbatas.
2. Perusahaan kurang tertarik untuk mengikuti proses lelang karena jumlah item yang dibutuhkan sangat banyak dan nilainya kecil-kecil.
3. Dimungkinkan pada proses lelang kurang adanya transparansi dalam pengumuman lelang, yang menyebabkan tidak banyak perusahaan atau rekanan yang mengetahui adanya lelang pengadaan bahan kimia tersebut sehingga jumlah

perusahaan yang mendaftar kurang dari 3 perusahaan yang menyebabkan proses lelang menjadi gagal.

Adanya proses lelang pengadaan barang/jasa yang mengalami kegagalan sebagaimana tersebut di atas, menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi dalam proses lelang di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta yang mengakibatkan proses lelang menjadi gagal.

Demikian halnya pada 14 kegiatan pengadaan barang/jasa lainnya yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan UNS, walaupun proses lelang tidak mengalami kegagalan namun pada pelaksanaannya di lapangan dalam setiap tahapan dalam prosedur lelang pengadaan barang/jasa juga masih banyak ditemukan berbagai permasalahan yang harus dihadapi dan berpotensi untuk menimbulkan maladministrasi.

Melihat berbagai permasalahan yang dihadapi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa yang berpotensi memunculkan terjadinya maladministrasi sebagaimana tersebut di atas, serta tidak terpenuhinya persyaratan administrasi yang berpotensi terjadi dalam setiap prosedur lelang sebagaimana isu-isu KKN dalam proses lelang pada kasus-kasus seperti kasus impor sapi fiktif yang dilakukan oleh Kabulog Widjanarko, penyimpangan pengadaan barang dan jasa di Komisi Pemilihan Umum (KPU), penyimpangan lelang mobil dinas DPRD kota Semarang dan pengadaan buku ajar antara Pemkab. Grobogan dengan PT. Balai Pustaka seperti yang telah dikemukakan di atas sehingga menimbulkan

munculnya potensi terjadinya praktek penyimpangan administrasi (maladministrasi) dalam proses lelang, maka penulis merasa tertarik untuk menelaah dan meneliti tentang **“Potensi *Maladministrasi* dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2008”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang ingin dijawab dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah terjadi potensi maladministrasi pada proses prosedur lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta ?
2. Bentuk-bentuk maladministrasi apakah yang berpotensi terjadi pada proses lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta ?
3. Aspek-aspek apa yang mempengaruhi munculnya potensi maladministrasi pada prosedur lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis potensi maladministrasi yang terjadi dalam proses lelang pengadaan barang/ jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

2. Menganalisis berbagai bentuk maladministrasi yang berpotensi terjadi pada prosedur lelang pengadaan barang/ jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Menganalisis Aspek-aspek yang berpengaruh terhadap munculnya potensi maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang/ jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin diperoleh dari penelitian ini, terdiri atas manfaat yang bersifat teoretis dan bersifat praktis.

1. Pada tataran teoretis, penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan untuk melakukan penelitian-penelitian dalam lingkup implementasi kebijakan khususnya implementasi Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa pada Instansi Pemerintah dengan metode lelang.
2. Secara praktis, dapat dipakai oleh berbagai pihak yang terkait dengan pengadaan barang/jasa khususnya pada instansi pemerintah, sebagai bahan masukan dan pertimbangan untuk mempermudah efisiensi dan efektivitas melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa.
3. Memberikan rekomendasi/masukan kepada panitia pengadaan Universitas Sebelas Maret Surakarta untuk mencegah munculnya maladministrasi dalam prosedur lelang pengadaan barang/jasa.

BAB II

KAJIAN TEORI DAN KERANGKA BERPIKIR

A. Kajian Teori

1. Konsep *Good Governance*

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif kalau tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visinya tercapai. Nilai-nilai ini merupakan nilai – nilai yang telah disepakati bersama antara para *stakeholders* dari organisasi yang bersangkutan. Oleh karena itu pencapaian visi adalah indikator yang sangat penting. Akan tetapi seringkali terjadi visi organisasi tercapai namun bukan karena sengaja atau sebagaimana yang direncanakan, oleh karena itu perlu juga dinilai pengembangan misi organisasi dan keterkaitannya dengan pencapaian visi.

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif yang dalam bahasa Inggris *effective* yang telah mengintervensi dalam bahasa Indonesia yang memiliki arti berhasil dan dalam bahasa Belanda *effectief* yang berarti berhasil guna.

Efektivitas organisasi menurut Amitai Etzioni sebagaimana dikutip oleh Keban (2004:140) yaitu ”menggambarkan sampai seberapa jauh suatu organisasi merealisasikan tujuan akhirnya (*goals*)”. Untuk selanjutnya Robbins (1990:53-77) dengan meminjam pendapat dari Kim S. Cameron mengungkapkan bahwa dalam mengukur efektivitas organisasi terdapat 4 pendekatan antara lain :

1. Pendekatan *goal-attainment* yaitu mengukur sampai seberapa jauh tujuan yang telah ditetapkan dicapai. Dalam pendekatan ini yang ditekankan adalah hasil bukan cara. Persyaratan yang dibutuhkan yaitu tujuan yang hendak dicapai benar-benar jelas, memiliki batas waktu pencapaian yang jelas dan dapat diukur.
2. Pendekatan *system* yaitu mengukur tersedianya sumber daya yang dibutuhkan, memelihara dirinya secara internal sebagai suatu organisme, dan berinteraksi secara sukses dengan lingkungan di luar. Disini dibutuhkan adanya suatu hubungan yang jelas antara input dengan output.
3. Pendekatan *strategic-constituencies* yaitu mengukur tingkat kepuasan dari para konstituen kunci. Dukungan konstituen kunci inilah yang yang dibutuhkan organisasi untuk mempertahankan eksistensi selanjutnya.
4. Pendekatan *competing values* yaitu mengukur apakah kriteria keberhasilan yang dipentingkan organisasi seperti keadilan, pelayanan, *return of investment*, *market share*, *new-product innovation* dan *job security* telah sesuai dengan kepentingan atau kesukaan para konstituennya.

Menurut Mahmudi (2005:92), "Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai". Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, kegiatan. Jika ekonomi berfokus pada input dan efisiensi pada output atau proses maka efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil). Suatu organisasi,

program atau kegiatan dinilai efektif apabila output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan (*spending wisely*).

Keinginan mewujudkan suatu organisasi yang efektif dalam pemerintahan yaitu pemerintahan yang *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) dalam kehidupan pemerintahan di Indonesia sudah lama dinyatakan oleh para pejabat pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, bahkan presiden Susilo Bambang Yudhoyono bertekad menjadikan *Good Governance* sebagai bagian terpenting dari program 100 harinya ketika dilantik menjadi presiden dengan memberikan instruksi kepada semua menteri untuk memberantas KKN dan mewujudkan pemerintah yang bersih.

Good governance menurut Doornbos seperti dikutip dalam *The Journal of Development Studies* (2001:94) didefinisikan sebagai berikut "*The notion of 'good governance' was there, now to refer to the way in which whole countries, or cities or provinces for that matter, were being 'governed' or to be governed*".

Selanjutnya menurut Sofian Effendi dalam Azhari, dkk (2002:187) *Good governance* didefinisikan sebagai "Penyelenggaraan pemerintahan secara partisipatif, efektif, jujur, adil, transparan dan bertanggung jawab kepada semua level pemerintahan".

Selanjutnya *United Nations Development Programme* (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997). Istilah *governance* menunjukkan suatu proses

dimana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Untuk selanjutnya menurut Brinkerhoff dalam Jurnal *Administration & Society* (2005:200) mengemukakan istilah Governance didefinisikan sebagai "*The process through which individuals and state officials interact to express their interest, exercise their rights and obligations work out their differences, and cooperate to produce public goods and services*". Berdasar definisi tersebut maka istilah *Governance* adalah suatu proses dimana individu-individu dan pejabat pemerintah berinteraksi untuk mewujudkan kepentingan yang berbeda-beda dan bekerjasama untuk menghasilkan barang dan jasa publik.

Secara umum menurut Dwiyanto (2005:18-19), terdapat beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik good governance. **Pertama**, praktik *good governance* harus memberi ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi diantara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. **Kedua**, dalam praktik *good governance* terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. **Ketiga**, praktik *good governance* adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik

pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Menurut Taylor dalam *The International Journal of Public Sector Management* (2000:109-117), terdapat 9 prinsip dari *good organizational governance* yaitu :

“(1) *Knowing what governance is*, (2) *Achievement of strategic ends*, (3) *Board-Chief Executive Officer relationship*, (4) *Unity of direction*, (5) *Unity of command*, (6) *Unity of accountability/responsibility*, (7) *Ownership needs*, (8) *Self-improvement*, (9) *Understanding the cost of governance*.

Untuk selanjutnya Dwiyanto (2005:82) mengemukakan 10 prinsip *Good Governance*, yaitu :

1. Partisipasi yaitu warga memiliki hak dan mempergunakannya untuk menyampaikan pendapat, bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Penegakan hukum yaitu hukum diberlakukan bagi siapapun tanpa pengecualian, hak asasi manusia dilindungi, sambil tetap diperhatikannya nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
3. Transparansi yaitu penyediaan informasi tentang pemerintah(an) bagi publik dan dijaminnya kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Kesetaraan yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktivitas/berusaha.

5. Daya tanggap yaitu pekanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat.
6. Wawasan ke depan yaitu pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas.
7. Akuntabilitas yaitu laporan para penentu kebijakan kepada para warga.
8. Pengawasan publik yaitu terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen.
9. Efektivitas dan efisiensi yaitu terselenggaranya kegiatan instansi publik dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya antara lain : pelayanan mudah, cepat, tepat dan murah.
10. Profesionalisme yaitu tingginya kemampuan dan moral para pegawai pemerintah, termasuk parlemen.

Dari 10 prinsip *Good governance* yang telah dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem administrasi *good governance* harus melibatkan banyak pelaku, jaringan, dan institusi di luar pemerintah untuk mengelola masalah dan kebutuhan publik. Oleh karena itu, dalam penyelesaian masalah dan kepentingan publik selalu melibatkan multi *stakeholders* dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik itu.

2. *Maladministrasi dan keterkaitannya dalam penerapan Good Governance*

Tugas utama dari pemerintah sebagai administratur publik adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dan kegiatan administrasi publik bertujuan untuk memenuhi kepentingan public (*public interest*). Namun pada kenyataannya, peran administrator publik ini belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Administratur publik (birokrasi publik) yang seharusnya berposisi sebagai pihak yang memberikan pelayanan kepada masyarakat tetapi justru berbalik menjadi pihak yang justru ingin dilayani oleh masyarakat. Birokrasi publik juga menjadi instrumen yang efektif bagi penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya, akibatnya orientasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik selama ini adalah untuk melanggengkan kekuasaan bukan berorientasi pada pelayanan publik. Krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik banyak bermunculan dimasyarakat yang ditandai dengan mengalirnya protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat baik di tingkat pusat maupun daerah.

Meluasnya praktik-praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam kehidupan birokrasi publik juga mencerminkan belum diterapkannya prinsip-prinsip *good governance* dalam birokrasi publik di Indonesia pada saat ini dan hal ini juga semakin mencoreng image masyarakat terhadap birokrasi publik. Praktik KKN dalam pemerintahan dan pelayanan publik masih terus berlangsung bahkan dengan skala dan pelaku yang semakin meluas salah satunya disebabkan oleh adanya maladministrasi publik dan pada akhirnya menyebabkan keinginan

masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif, transparan dan akuntabel masih jauh dari realitas.

Selama ini mungkin masih banyak yang berpikiran sempit bahwa administrasi hanya terkait dengan kegiatan ketatabukuan, tulis menulis, dan prosedural. Namun apabila dilihat pada pengertian yang luas, terdapat beberapa pengertian administrasi yang cakupannya lebih luas dan tidak hanya terkait dengan hal ketatabukuan ataupun tulis-menulis dan prosedural saja. Menurut Gie (1983) administrasi dipahami sebagai "ilmu yang mempelajari usaha manusia secara teratur bekerjasama dalam kelompok untuk mencapai satu tujuan tertentu, terdiri dari administrasi kenegaraan, administrasi perusahaan dan administrasi kemasyarakatan". Dalam kaitannya dengan administrasi publik maka yang dimaksud adalah administrasi kenegaraan yaitu "usaha kerjasama dalam hal-hal mengenai kenegaraan pada umumnya sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan manusia yang terdapat di dalam negara itu". Dari pengertian di atas, administrasi tidak sekedar terkait dengan permasalahan tulis-menulis, tata buku ataupun prosedural saja namun termasuk didalamnya kegiatan yang terkait dengan setiap usaha pelayanan negara (institusi kenegaraan) kepada masyarakat sebuah negara.

Administrasi menurut A Dunsire sebagaimana dikutip oleh Donovan dan Jackson dalam Keban (2004:2) diartikan sebagai :

"Arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, mengarahkan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok

dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoretis”.

Untuk selanjutnya keduanya juga berpendapat bahwa administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan, yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama. Kegiatan perencanaan, pengorganisasian dan kepemimpinan secara implisit termasuk ke dalam definisi tersebut.

Dilihat dari pengertian administrasi di atas maka terlihat bahwa kegiatan dalam administrasi tidak hanya kegiatan ketatausahaan saja namun tugas-tugas administratif memiliki cakupan yang lebih luas lagi yang meliputi kegiatan mengidentifikasi kebutuhan, mendefinisikan, dan mendefinisikan kembali serta menginterpretasi dan menggunakan tujuan organisasi sebagai tuntutan program dan pelayanan, mengamankan sumber daya keuangan, fasilitas, staff, dan berbagai bentuk dukungan lainnya, mengembangkan program dan pelayanan, mengembangkan struktur dan prosedur organisasi, memanfaatkan kepemimpinan dalam proses pembuatan kebijakan, pengembangan prosedur, dan prinsip-prinsip operasi, mengevaluasi program dan kepegawaian secara berkesinambungan, dan membuat perencanaan serta melakukan penelitian, dan menggunakan kepemimpinan dalam proses perubahan yang dibutuhkan dalam organisasi pelayanan manusia.

Untuk seterusnya terdapat beberapa variasi persepsi tentang administrasi publik. Pada dasarnya, apabila dilihat dari tinjauan beberapa literatur

menunjukkan bahwa belum ada kata sepakat tentang batasan atau definisi "administrasi publik". Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3) Administrasi Publik adalah "proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*to manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik". Sedangkan di sisi lain, menurut Mccurdy (1986) dalam survey literaturnya mengatakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan fungsi negara. Istilah ini seringkali diganti oleh para ahli ilmu politik dengan "Birokrasi".

Menurut Dimock, Dimock & Fox dalam Keban (2004:5) "administrasi publik merupakan produksi barang-barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen". Definisi tersebut melihat administrasi publik sebagai suatu kegiatan ekonomi, atau serupa dengan bisnis tetapi khusus dalam menghasilkan barang dan pelayanan publik. Nicholas Henry memberikan batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosi pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Dari beberapa batasan administrasi publik yang telah dikemukakan di atas, maka salah satu hakekat administrasi publik yaitu bahwa bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan *public goods* dan *services* (barang dan jasa publik) yang kegiatannya adalah apa yang dikerjakan oleh pemerintah dengan jumlah dan jenis yang sangat banyak dan variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan (*public services*), maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan lewat program-program pembangunan. Secara khusus, kegiatan administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksanaan kebijakan publik. Artinya administrasi publik lebih berkenaan dengan kegiatan pengelolaan pelayanan publik maupun penyediaan barang-barang publik. Hal tersebut dilakukan oleh pemerintah sebagai administratur publik melalui belanja melalui proses pengadaan barang/jasa sebagai langkah guna memenuhi kebutuhan barang/jasa publik.

Berkaitan dengan *maladministrasi*, The Cambridge online dictionary mendefinisikan sebagai berikut : "*Maladministration as 'lack of care, judgment or honesty in the management of something'*". Menurut Direktur Eksekutif Lembaga Kajian dan Advokasi Kebijakan Publik (LANSKAP) yang diposting oleh LANSKAP *Maladministrasi* adalah "tindakan atau perilaku penyelenggara administrasi negara dalam pemberian pelayanan publik yang bertentangan dengan kaidah serta hukum yang berlaku atau menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang menimbulkan kerugian serta ketidakadilan".

Kumorotomo (2005:20) mengemukakan pengertian *Maladministrasi* yaitu “merupakan suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi (birokrasi publik) atau suatu praktek administrasi publik yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi”. Masthuri dalam <http://www.ombudsman-asahan.go.id> mengemukakan pengertian *Maladministrasi* publik yaitu “tidak sekedar penyimpangan terhadap hal tulis-menulis, tata buku, prosedural dan sebagainya tetapi lebih luas mencakup pada penyimpangan yang terjadi terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap pejabat publik (termasuk anggota parlemen) kepada masyarakat”. Setiap pejabat publik dapat dikategorikan telah melakukan *maladministrasi* apabila ia melakukan penyimpangan, pelanggaran atau mengabaikan kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Indikator yang dapat dijadikan sebagai ukuran penyimpangannya adalah peraturan hukum dan kepatutan masyarakat serta asas umum pemerintahan yang baik. Tindakan pejabat publik yang dapat dikategorikan telah melakukan *maladministrasi* apabila ia melakukan tindakan dengan kategori : 1) meliputi semua tindakan yang dirasa janggal (*inappropriate*) karena dilakukan tidak sebagaimana mestinya, 2) meliputi tindakan pejabat publik yang menyimpang (*deviate*), 3) meliputi tindakan pejabat publik yang melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), 4) penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), dan 5) keterlambatan yang tidak perlu karena penundaan berlarut atas suatu kewajiban pemberian pelayanan publik (*undue delay*).

Dari beberapa pengertian di atas, penulis menyimpulkan bahwa *maladministrasi* merupakan suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi (birokrasi publik) yang dilakukan oleh setiap pejabat publik sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Bentuk dan jenis *maladministrasi* dalam <http://www.ombudsman-asahan.go.id>, dapat dibagi menjadi 6 kelompok yaitu : 1) Bentuk-bentuk maladministrasi terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, 2) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi, 3) Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan, 4) Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat, 5) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, dan 6) Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk-bentuk korupsi secara aktif.

Untuk selanjutnya 6 kelompok bentuk dan jenis maladministrasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 1) **Kelompok pertama** : bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari :

- tindakan penundaan berlarut : dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengakibatkan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.
 - Tidak menangani : seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.
 - Melalaikan kewajiban : dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggung jawabnya.
- 2) **Kelompok kedua** : bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini meliputi :
- Persekongkolan : beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.
 - Kolusi dan Nepotisme : dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel),

baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.

- Bertindak tidak adil : dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.
- Nyata-nyata berpihak : dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

3) **Kelompok ketiga** : bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan.

Kelompok ini terdiri dari :

- Pemalsuan : perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.
- Pelanggaran Undang-undang : Dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan yang baik.

- Perbuatan melawan hukum : dalam proses pemberian pelayanan umum seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan keputusan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.
- 4) **Kelompok keempat** : bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari:
- Diluar kompetensi : dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang bukan menjadi wewenangannya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
 - Tidak kompeten : dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
 - Intervensi : seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.
 - Penyimpangan prosedur : dalam proses pemberian pelayanan, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.

5) **Kelompok kelima** : bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, meliputi :

- Bertindak sewenang-wenang : seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.
- Penyalahgunaan wewenang : seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.
- Bertindak tidak layak/tidak patut : dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.

6) **Kelompok keenam** : bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk-bentuk korupsi secara aktif, meliputi :

- Permintaan imbalan uang/ Korupsi : a) dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya, b) seorang pejabat

publik menggelapkan uang Negara, perusahaan (Negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

- Penguasaan tanpa hak : seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
- Penggelapan barang bukti : seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Sujata, dkk (2002:35-36) mengemukakan penyimpangan dan atau maladministrasi oleh pejabat pemerintahan maupun pejabat peradilan (target group) sebagai berikut :

1. Pemalsuan/persekongkolan/*forgery/conspiracy*
2. Intervensi/*intervension*
3. Penanganan berlarut/tidak menangani/*undue delay*
4. Inkompetensi/*incompetency*
5. Penyalahgunaan wewenang/berlebihan/*abuse of power*
6. Nyata-nyata berpihak/*impartiality*
7. Menerima imbalan (uang, hadiah, fasilitas)/praktek KKN/*bribery/corruption, collusion, nepotism practices*.
8. Penggelapan barang bukti/penguasaan tanpa hak/*illegal possesion and ownership*.
9. Bertindak tidak layak/*misleading practices*

10. Melalaikan kewajiban/*unfullfill obligation*

11. Lain-lain.

Tindakan-tindakan yang bisa dimasukkan dalam kategori *maladministrasi*, menurut Siagian (1994:78) diantaranya berupa :

- a. Ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabatan kedinasan.
- b. Ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan kedinasan atau pemerintah.
- c. Membicarakan masa depan peluang kerja di luar instansi, padahal saat ini berada dalam tugas sebagai pejabat pemerintah
- d. Membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak yang tidak berhak.
- e. Terlalu erat berurusan dengan orang luar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung kepada pemerintah.

Tindakan-tindakan *maladministrasi* muncul karena disebabkan oleh beberapa faktor. Siagian (1994:76), mengemukakan faktor-faktor sebagai penyebab timbulnya *maladministrasi* atau tindakan yang menyimpang dari etika yaitu secara Psiko-sosiologis yaitu disebabkan karena bertemunya faktor : 1) nilai, atau 2) kemauan, dan 3) kesempatan. Jika ada niat untuk melakukan tindakan mal-administrasi, sementara kesempatan tidak ada maka tindakan *maladministrasi* tadi tidak akan terjadi. Sebaliknya, ada kesempatan untuk melakukan korupsi namun pada dirinya tidak ada niat atau kemauan untuk

melakukan *maladministrasi*, maka tindakan *maladministrasi* juga tidak akan terjadi.

Dengan mengacu pada konsep di atas, maka dapat ditemukan dua faktor yang menyebabkan timbulnya tindakan *maladministrasi* adalah sebagai berikut :

- a) Faktor internal, yaitu faktor pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi.
- b) Faktor eksternal, yaitu faktor yang berada diluar diri pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi, bisa lemahnya peraturan perundangan, lemahnya pelaksanaan pengawasan, dan lingkungan kerja yang memungkinkan terbukanya kesempatan untuk melakukan tindakan maladministrasi.

Dalam proses lelang dalam rangka pengadaan barang/jasa publik harus melalui serangkaian prosedur dimana dalam pelaksanaan prosedur tersebut mulai dari pengumuman lelang sampai dengan penandatanganan kontrak bahkan sampai dengan serah terima barang/pekerjaan maupun selama masa garansi atau pemeliharaan semuanya berpotensi menimbulkan adanya penyimpangan administrasi (*maladministration*). Penyimpangan tersebut cenderung disebabkan oleh perilaku birokrasi yang menyimpang yang dikenal dengan sebutan Patologi Birokrasi.

Menurut Siagian (1994:35) bahwa "tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi, sebaliknya tidak ada birokrasi yang

menderita semua penyakit birokrasi sekaligus”. Beberapa patologi birokrasi menurut Siagian (1994:35) dapat dikategorikan pada 5 kelompok, yaitu :

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.
2. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.
3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif.
5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Banyak faktor yang dapat menjadi pemicu tumbuh dan berkembangnya patologi di kalangan birokrasi pemerintahan pada saat ini, diantaranya sistem pemerintahan yang masih semrawut, budaya kerja birokrasi, budaya dan sikap masyarakat serta tidak adanya kepastian hukum. Patologi birokrasi ini harus dicermati untuk mewujudkan birokrasi yang profesional karena apabila patologi birokrasi ini terus berlangsung, akan mengakibatkan terciptanya kondisi pemerintahan yang buruk (*bad reputation of bureaucracy*).

Untuk selanjutnya, Siagian (1994:36) mengemukakan Timbulnya maladministrasi dalam proses lelang dipengaruhi beberapa faktor, diantaranya :

1. Faktor profesionalisme

Bagi organisasi pemerintah, profesionalisme merupakan wujud dari kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan yang baik, adil, transparan dan terbuka. Berkarya secara profesional mengandung makna bahwa seseorang benar-benar memahami seluk-beluk tugasnya secara mendalam. Dengan bekerja secara profesional diharapkan seorang pegawai dapat bekerja dengan baik sehingga produktivitas kerja dapat ditingkatkan serta berbagai bentuk pemborosan dan in-efisiensi dapat dikurangi bahkan kalau mungkin dihilangkan sama sekali.

2. Prinsip keadilan

Keadilan merupakan sebuah prinsip yang harus dijunjung tinggi oleh setiap individu dalam organisasi pemerintahan (birokrasi). Hal ini tentu saja akan menjadi salah satu faktor untuk menumbuhkan rasa saling percaya bagi sesama anggota organisasi (pegawai) maupun masyarakat yang dilayani. Yang dimaksud dengan prinsip keadilan (*equity*) adalah memperlakukan setiap orang (baik masyarakat pengguna jasa maupun aparat sebagai pelayan) dengan perlakuan yang terbuka dan seimbang tanpa harus membedakan (bersifat inklusi).

3. Konspirasi

Konspirasi adalah persekongkolan antara sekelompok orang untuk maksud-maksud tertentu, biasanya bersifat negatif. Persekongkolan dimaksud dapat hanya melibatkan "orang-orang dalam", tetapi dapat pula melibatkan pihak-

pihak tertentu diluar birokrasi. Alasannya beraneka ragam, akan tetapi biasanya adalah agar pihak-pihak yang terlibat memperoleh keuntungan, atau paling sedikit agar kepentingan mereka tidak dirugikan. Dalam proses lelang, konspirasi ini dapat terjadi antara panitia dengan calon penyedia barang/jasa ataupun antara penyedia barang/jasa itu sendiri yang mengakibatkan tidak adanya keterbukaan serta menghalangi adanya kompetisi yang sehat antar calon penyedia barang/jasa.

4. Ketidakjujuran

Ketidakjujuran adalah tindakan seseorang yang memanipulasi suatu ketentuan atau keadaan sedemikian rupa, sehingga pelakunya memperoleh sesuatu bentuk keuntungan pribadi yang sesungguhnya bukan haknya. Sikap tidak jujur dapat terlihat dalam hal seperti pertanggungjawaban keuangan, laporan penggunaan barang, penyelesaian suatu tugas dan sebagainya.

Faktor-faktor sebagaimana disebutkan di atas dimungkinkan berpengaruh terhadap proses lelang. Seseorang yang bekerja dengan tidak profesional, bersikap tidak adil, adanya konspirasi serta berlaku tidak jujur sangat dimungkinkan berpotensi menciptakan *maladministrasi* dalam prosedur lelang. Oleh karena itu dalam prosedur lelang dituntut adanya profesionalisme pegawai dalam bekerja, sikap yang adil dari panitia pengadaan terhadap seluruh calon penyedia barang/jasa, menghilangkan adanya konspirasi serta kejujuran baik dari panitia pengadaan maupun antar sesama calon penyedia barang/jasa sehingga tercipta keterbukaan dan adanya persaingan yang sehat dalam prosedur lelang.

3. KKN sebagai salah satu bentuk Maladministrasi

Wacana yang muncul bersamaan dengan lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah adalah semakin meluasnya praktik KKN yang disebabkan karena kewenangan yang amat besar yang dimiliki oleh pemerintah daerah tanpa diimbangi penguatan kapasitas masyarakat sipil dalam pengawasan praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Akronim KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) menjadi sangat terkenal pada awal tahun 1998 ketika gerakan moral pada waktu itu menuntut turunnya rezim Soeharto karena dipandang sebagai rezim yang korup. Korupsi sendiri berasal dari bahasa latin *com-rumpere* yang artinya penyimpangan dari kesucian (profanity), tindakan tak bermoral, kejahatan, kebusukan, kerusakan, ketidakjujuran dan kecurangan.

Di Indonesia, istilah KKN terdiri dari 3 unsur korupsi yang dipandang sebagai praktik penyalahgunaan kekuasaan yang paling banyak dilakukan. Unsur korupsi merujuk pada penggelapan sumberdaya negara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, yang secara umum dapat disebut sebagai “manipulasi”. Kemudian unsur kolusi (*collusion*) merujuk kepada fenomena pejabat pemerintah atau tokoh politik dan pebisnis swasta melakukan kerjasama terselubung dengan mementingkan kelompok mereka. Sedangkan Nepotisme berasal dari kata *nepos* yang secara harfiah berarti “cucu”. Istilah ini lebih dekat dengan istilah “system famili”, spoil system, korupsi jabatan, dan sebagainya. Nepotisme adalah usaha yang disengaja oleh seorang pejabat dengan memanfaatkan kedudukan dan

jabatannya untuk menguntungkan posisi, pangkat dan karir diri sendiri, famili, atau kawan dekatnya dengan cara-cara yang tidak adil atau melanggar hukum.

KKN menurut UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dari Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagaimana dikutip dalam jurnal Policy Brief No. 10/PB/2003 dijelaskan sebagai berikut : Korupsi merujuk pada UU No. 31 tahun 1999 (tentang pemberantasan tindak pidana korupsi) pasal 2, “terjadi apabila seseorang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara”. Kolusi adalah “permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar penyelenggara Negara atau antara penyelenggara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat atau negara”. Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara.

Klitgaard sebagaimana dikutip dalam Laporan Akhir Tahun 2004 *Indonesia Corruption Watch* mengemukakan ”Korupsi terjadi karena adanya kekuasaan monopoli atas sumber daya yang sifatnya ekonomis disertai kewenangan untuk mengelolanya tanpa disertai pertanggungjawaban”.

Dalam GDS 2002, konsep KKN didefinisikan secara luas mencakup semua bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan kepentingan Negara dan atau masyarakat secara keseluruhan.

Robert C. Brooks dan ditambah Syed Hussein Alatas sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto (2005:105-106) mengemukakan 7 kategori korupsi, yaitu:

- 1) Korupsi transaktif (*transactive corruption*); disebabkan oleh adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan penerima demi keuntungan bersama dan kedua belah pihak secara aktif mengusahakan keuntungan tersebut.
- 2) Korupsi yang memeras (*extortive corruption*) ; Korupsi dimana pihak pemberi dipaksa menyerahkan uang suap untuk mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya atau sesuatu yang berharga baginya.
- 3) Korupsi defensif (*defensive corruption*); merujuk pada perilaku korban korupsi dengan pemerasan, jadi korupsi yang dilakukan dalam rangka mempertahankan diri.
- 4) Korupsi investif (*investive corruption*); pemberian barang atau jasa tanpa memperoleh keuntungan tertentu selain keuntungan yang masih dalam angan-angan atau yang dibayangkan akan diperoleh di masa mendatang.
- 5) Korupsi perkerabatan atau nepotisme (*nepotistic corruption*); penunjukan tidak sah terhadap sanak-saudara atau teman dekat untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan.
- 6) Korupsi otogenik (*autogenic corruption*); bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya satu orang saja.
- 7) Korupsi dukungan (*supportive corruption*); korupsi yang dilakukan untuk melindungi atau memperkuat korupsi yang sudah ada maupun yang akan dilakukan.”.

Dilihat dari proses terjadinya, perilaku korupsi ini dapat dibedakan menjadi 3 macam, yaitu :

- 1) *Graft*, merupakan korupsi yang bersifat internal. Artinya korupsi yang dilakukan tanpa melibatkan pihak ketiga.
- 2) *Bribery* (penyogokan, penyuapan), merupakan tindakan korupsi yang melibatkan orang lain di luar dirinya (instansinya). Korupsi ini sering disebut dengan korupsi yang bersifat eksternal, yaitu korupsi yang tidak akan terjadi

jika tidak ada orang lain yang melakukan tindakan penyuapan, penyogokan terhadap dirinya.

- 3) *Nepotisme*, merupakan suatu tindakan korupsi berupa kecenderungan pengambilan keputusan yang tidak berdasarkan pada pertimbangan obyektif, rasional, tetapi berdasarkan atas pertimbangan yang bersifat nepetis atau kekerabatan. Pengambilan keputusan tersebut seringkali untuk kepentingan yang membuat keputusan.

Selanjutnya menurut Mehmet dalam *Journal of Comparative economics* mengemukakan tentang *External* dan *Internal Corruption* :

”External corruption involves an independent and individual violation of duty, as typically exemplified by the bribe-taking public official. Internal corruption it can take the form of collusion where by the subordinates transfer a portion of the proceeds from external corruption (bribes) to upper levels and obtain protection in return”.

Terdapat beberapa ciri khas dari kebijakan pelayanan publik yang rawan terhadap penyakit KKN, diantaranya :

- a) Kebijakan pemerintah yang membiarkan kontrak-kontrak besar berisi persyaratan –persyaratan yang mudah dibelokkan dan menguntungkan para kontraktor swasta.
- b) Ketika pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memungut pajak dan retribusi yang terlalu tinggi (lebih tinggi dari biaya *overhead* perusahaan pada umumnya). Hal ini mendorong pengusaha swasta untuk menyuap aparat perpajakan sebagai imbalan atas pajak yang ditanggungnya.
- c) Penerapan tarif untuk industri dan jasa pelayanan umum tertentu seperti kereta api, listrik, telepon dan komoditas besar lainnya. Hal ini mendorong

perusahaan yang bermodal untuk mengendalikan tarif dan mendorong aparat birokrasi untuk menyalahgunakan kewenangan yang dipegangnya.

- d) Jika pemerintah membiarkan penggunaan pengaruh politik dan kedudukan seseorang dalam penetapan pelaku bisnis swasta yang diperbolehkan memasuki industri publik tertentu, seperti pertambangan, televisi, jasa angkutan umum dan sebagainya.
- e) Apabila bagian atau divisi tertentu dari birokrasi pemerintah memiliki kekuasaan untuk mengalokasikan bahan-bahan mentah tanpa adanya pengawasan eksternal dari luar birokrasi.
- f) Ketika subsidi pemerintah dapat dimanfaatkan untuk proyek-proyek publik, baik yang ditetapkan dengan penunjukan langsung maupun yang ditetapkan secara terbuka melalui tender (lelang)

Dari beberapa ciri khas kebijakan pelayanan publik yang rawan terhadap penyakit KKN sebagaimana yang telah dikemukakan di atas terlihat bahwa kegiatan pengadaan barang dan jasa yang dilaksanakan melalui tender/lelang merupakan lahan yang empuk bagi para birokrasi publik sendiri maupun bagi birokrasi publik bersama-sama dengan pebisnis swasta untuk memunculkan adanya praktik-praktik penyimpangan (maladministrasi) maupun praktik KKN dengan berbagai jenis dan bentuk. Oleh karena itu diperlukan adanya tindakan-tindakan guna meminimalisir adanya praktik-praktik administrasi dalam kegiatan lelang sehingga mendukung tercapainya tata pemerintahan yang *good governance*.

4. Konsep pengadaan Barang/Jasa pada Instansi Pemerintah (*Procurement*).

Seringkali orang merancukan istilah produk (*product*), barang (*goods*), dan jasa (*services*). Sesungguhnya ada perbedaan pokok diantara ketiganya. Istilah yang paling luas pengertian dan cakupannya adalah produk. Secara konseptual, menurut Tjiptono (1997:22) ”produk merupakan pemahaman subyektif dari produsen atas ”sesuatu” yang bisa ditawarkan sebagai usaha untuk mencapai tujuan organisasi melalui pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen, sesuai dengan kompetensi dan kapasitas organisasi serta daya beli pasar”. Selain itu produk dapat pula didefinisikan sebagai persepsi konsumen yang dijabarkan oleh produsen melalui hasil produksinya. Oleh karena itu produk bisa berupa barang fisik, jasa, orang atau pribadi, tempat, organisasi dan ide atau gagasan”.

Ditinjau dari aspek berwujud tidaknya, produk dapat diklasifikasikan ke dalam dua kelompok utama, yaitu :

1. Barang, merupakan hasil atau keluaran (*output*) berwujud fisik (*tangible*) dari proses transformasi sumber daya, sehingga bisa dilihat, diraba/disentuh, dirasa, dipegang, disimpan, dipindahkan, dan mendapat perlakuan fisik lainnya.
2. Jasa, merupakan aktivitas, manfaat atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual. Contoh : bengkel reparasi, kursus, lembaga pendidikan, jasa telekomunikasi, transportasi, dan lain-lain.

Keppres Nomor 80 Tahun 2003 pasal 1, menyebutkan antara lain :

1. Barang adalah benda dalam berbagai bentuk dan uraian, yang meliputi bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi/peralatan yang spesifikasinya ditetapkan oleh pejabat pembuat komitmen sesuai penugasan Kuasa Pengguna Anggaran.
2. Jasa pemborongan adalah layanan pekerjaan pelaksanaan konstruksi atau wujud fisik lainnya yang perencanaan teknis dan spesifikasinya ditetapkan Pejabat Pembuat Komitmen sesuai penugasan Kuasa Pengguna Anggaran dan proses serta pelaksanaannya diawasi oleh Pejabat Pembuat Komitmen.
3. Jasa konsultasi adalah layanan jasa keahlian profesional dalam berbagai bidang yang meliputi jasa perencanaan konstruksi, jasa pengawasan konstruksi, dan jasa pelayanan konstruksi lainnya, dalam rangka mencapai sasaran tertentu yang keluarannya berbentuk piranti lunak dan disusun secara sistematis berdasarkan kerangka acuan kerja yang ditetapkan Pejabat Pembuat Komitmen sesuai penugasan Kuasa Pengguna Anggaran.
4. Jasa lainnya adalah segala pekerjaan dan/ atau penyedia jasa selain jasa konsultasi, jasa pemborongan dan pemasokan barang.

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapat atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkan dengan menggunakan metoda dan proses tertentu untuk dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya.

Selanjutnya, dalam pasal 1 ayat 1 Keppres Nomor 80 tahun 2003 yang dimaksud dengan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah "kegiatan pengadaan

barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa”.

Dari pengertian di atas, maka pelaksanaan kegiatan pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu :

1. dengan menggunakan penyedia barang/jasa yaitu dengan melakukan pemilihan penyedia barang/jasa yang berupa kegiatan untuk menetapkan penyedia barang/jasa yang akan ditunjuk untuk melaksanakan pekerjaan.
2. dengan cara swakelola yaitu pekerjaan yang dilaksanakan sendiri oleh pengguna barang/jasa atau dikuasakan kepada instansi pemerintah bukan penanggung jawab anggaran/kelompok masyarakat/lembaga swadaya masyarakat.

Lingkup pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya, meliputi :

- b. Pengadaan barang adalah pengadaan berbagai bentuk barang/jasa baik barang/jasa yang sudah berwujud maupun barang/jasa yang masih dalam keadaan terurai, yang meliputi bahan baku, barang/jasa setengah jadi dan barang/jasa jadi.
- c. Pengadaan jasa pemborongan adalah rangkaian kegiatan untuk mencapai kesepakatan harga dan kesepakatan lainnya dalam rangka memperoleh layanan jasa pemborongan. Jasa pemborongan adalah layanan jasa pelaksanaan pekerjaan bangunan/konstruksi dan layanan jasa pekerjaan fisik lainnya yang perencanaan teknis dan spesifikasinya ditetapkan oleh pengguna jasa dan dalam pelaksanaannya diawasi pengguna jasa. Contoh :

pekerjaan pembuatan rumah, gedung, jalan, jembatan, saluran irigasi, bendungan, pelabuhan, landasan pesawat terbang, dan lain-lain yang hasilnya berwujud fisik bangunan. Selain itu layanan jasa pemborongan dapat berupa pekerjaan non konstruksi seperti pekerjaan pembibitan, reboisasi, pengeboran minyak, pembongkaran bangunan, dan lain-lain.

- d. Pengadaan jasa lainnya adalah pengadaan berbagai bentuk jasa yang tidak termasuk jasa konsultasi dan atau jasa pemborongan, seperti jasa angkutan, jasa pengepakan, jasa pembersih atau cleaning service, jasa pemeliharaan peralatan, jasa penyewaan peralatan, jasa pengawetan barang-barang, jasa boga atau catering, jasa penjahit atau konveksi, jasa penterjemahan, jasa asuransi, dan lain-lain.

Dari beberapa pengertian di atas terdapat beberapa istilah yang tidak terpisahkan dalam kaitannya dengan kegiatan pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah, yaitu :

1. Pejabat Pembuat Komitmen, yaitu pejabat yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur Bank Indonesia (BI)/Pemimpin Badan Hukum Milik Negara (BHMN)/Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pemilik pekerjaan, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa.

2. Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang ditunjuk oleh pengguna anggaran untuk menggunakan anggaran kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.
3. Panitia Pengadaan adalah tim yang diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD, untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa
4. Unit Layanan Pengadaan (*Procurement*) adalah satu unit yang terdiri dari pegawai-pegawai yang telah memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah, yang dibentuk oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran/Dewan Gubernur BI/Pimpinan BHMN/Direksi BUMN/Direksi BUMD yang bertugas secara khusus untuk melaksanakan pemilihan penyedia barang/jasa di lingkungan Departemen/Lembaga/Sekretariat Lembaga Tinggi Negara/Pemerintah Daerah/Komisi/BI/BHMN/BUMN/BUMD

Good Governance (Bentuk tata pemerintahan yang baik) mensyaratkan adanya kesejajaran/kesetaraan dan keharmonisan antara institusi negara, pasar (komunitas bisnis) dan masyarakat (Tiga pilar masyarakat madani).

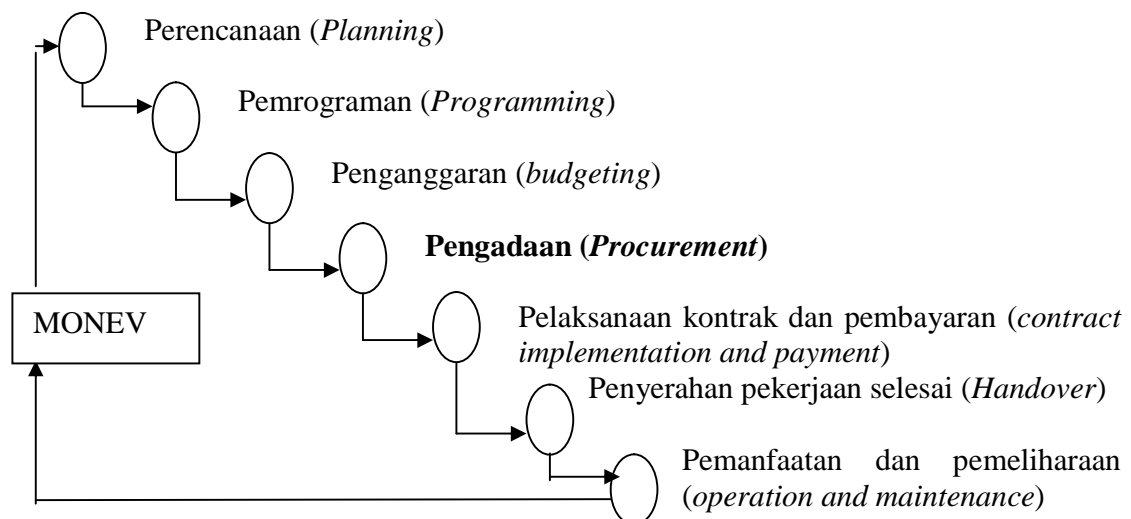
Peran *Procurement* dalam *good governance*, diantaranya :

- a. Merupakan bagian tak terpisahkan dari proses pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara secara menyeluruh.

- b. Sebagai alat kontrol sekaligus dasar untuk melaksanakan aktifitas selanjutnya.
- c. Salah satu upaya untuk menjamin terciptanya efisiensi, transparansi, *check & balances*, akuntabilitas yang dapat meningkatkan daya saing nasional.
- d. Sebagai salah satu instrumen untuk memberikan nilai manfaat bagi masyarakat dengan menyuburkan kemitraan, kesetaraan, dan mengaitkan antara ekonomi masyarakat dengan mekanisme pasar.
- e. Merupakan cara peningkatan demokrasi dengan membuka keikutsertaan/partisipasi publik yang seluas-luasnya dalam pelaksanaan pembangunan.

Kedudukan pengadaan (*procurement*) dalam pelaksanaan pembangunan/proyek dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :

Bagan 2 : Kedudukan pengadaan (*procurement*) dalam pelaksanaan pembangunan/proyek.



Bagan 2 menunjukkan bahwa kegiatan pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah didahului oleh adanya kegiatan perencanaan, pemrograman dan penganggaran yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Komitmen sehingga sampai pada tahap ini panitia pengadaan barang/jasa tidak menentukan spesifikasi maupun jumlah barang. Selanjutnya tugas panitia hanya dalam hal pengadaan (*procurement*) saja sampai dengan kegiatan selesai sehingga panitia tidak ada kaitannya dengan masalah keuangan (di dalam kepanitiaan Pengadaan Barang Jasa tidak ada bendahara, yang ada hanya ketua, sekretaris dan anggota).

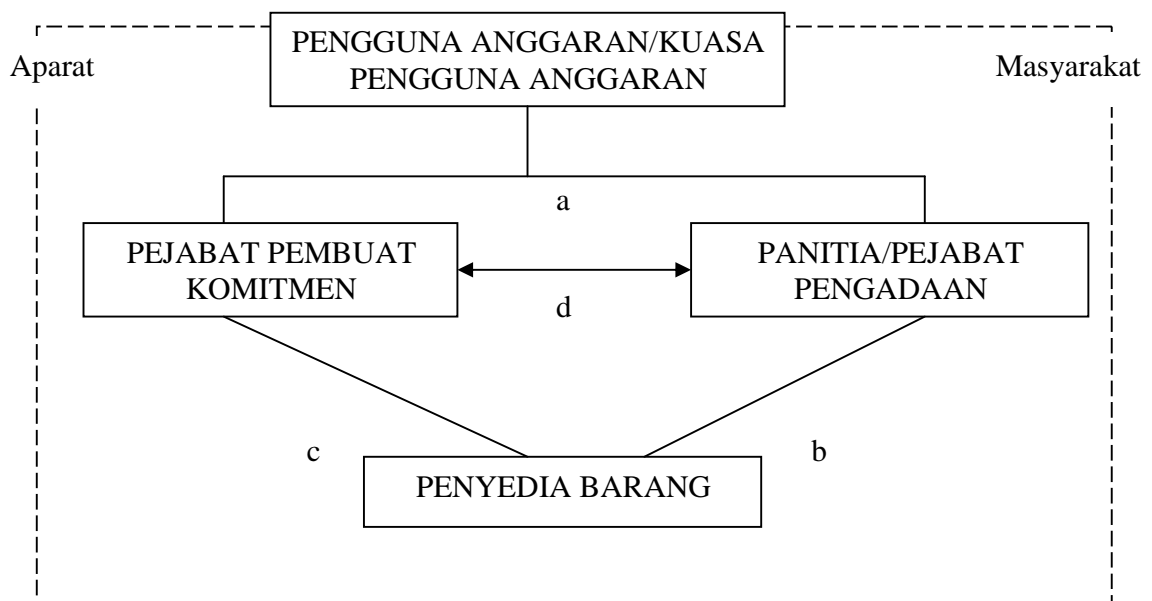
Pada bagian awal telah disebutkan bahwa agar pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan Anggaran Pendapatan belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD) dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien dengan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka dan perlakuan yang adil bagi semua pihak, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat, maka pengadaan barang/jasa wajib menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Efisien, berarti pengadaan barang/jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan daya yang terbatas untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan dapat dipertanggungjawabkan.

- b. Efektif, yaitu pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya sesuai dengan sasaran yang ditetapkan.
- c. Terbuka dan bersaing, artinya pengadaan barang/jasa harus terbuka bagi penyedia barang/jasa yang memenuhi persyaratan dan dilakukan melalui persaingan yang sehat diantara para penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan.
- d. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya.
- e. Adil/tidak diskriminatif, artinya memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun.
- f. Akuntabel, berarti harus mencapai sasaran baik fisik, keuangan maupun manfaat bagi kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip serta ketentuan yang berlaku dalam pengadaan barang/jasa.

Menurut Perpres Nomor 8 Tahun 2006, dalam proses pengadaan barang/jasa, terdapat pihak-pihak yang terlibat yang terlihat pada bagan sebagai berikut :

Bagan 3. Pihak-pihak yang terlibat dalam Pengadaan Barang/Jasa



Ket :

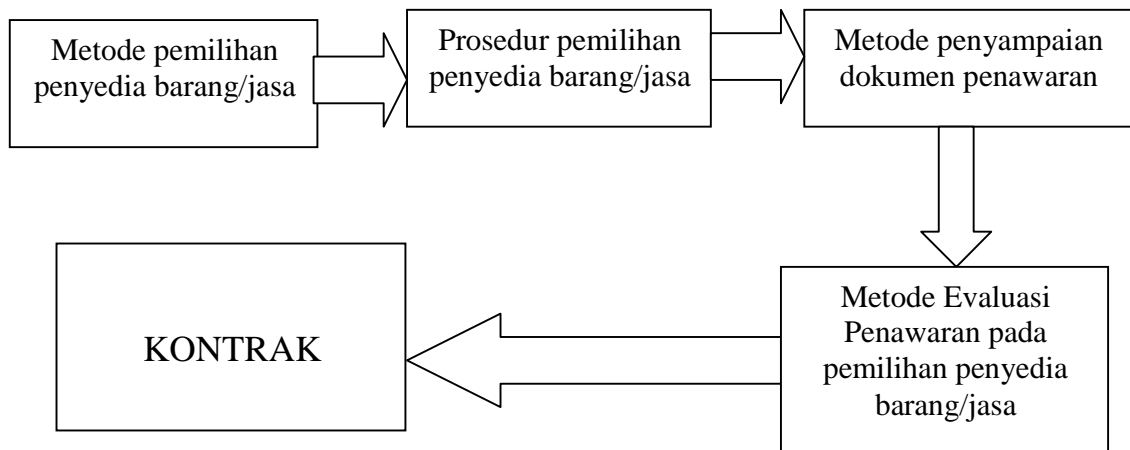
- a. Hubungan pelaksanaan tugas
- b. Proses pemilihan penyedia barang/jasa
- c. Hubungan transaksional
- d. Hubungan koordinasi

Dari bagan di atas terlihat bahwa terdapat 4 pihak yang terlibat secara langsung dalam proses pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah. Terdapat hubungan yang berupa hubungan pelaksanaan tugas antara Pihak pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dengan Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia/Pejabat Pengadaan. Pengguna anggaran/Kuasa Pengguna anggaran

mengangkat dan memberikan tugas kepada Pejabat pembuat komitmen dan panitia/pejabat pengadaan untuk melakukan kegiatan pengadaan barang/jasa. Terdapat hubungan antara panitia/pejabat pengadaan dengan penyedia barang jasa dalam hal proses pemilihan penyedia barang/jasa, kemudian terdapat hubungan transaksional antara Pejabat pembuat Komitmen dengan Penyedia barang/jasa dalam hal : a) Menetapkan dan mengesahkan hasil pengadaan panitia/pejabat pengadaan/unit layanan pengadaan sesuai kewenangannya, b) menetapkan besaran uang muka yang menjadi hak penyedia barang/jasa, c) menyiapkan dan melaksanakan perjanjian/kontrak dengan pihak penyedia barang/jasa dan terdapat hubungan koordinasi antara Pejabat pembuat Komitmen dengan Panitia/pejabat pengadaan karena Pejabat Pembuat Komitmen yang bertanggung jawab baik dari segi administrasi, fisik, keuangan, dan fungsional atas pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan oleh panitia/pejabat pengadaan maka dibutuhkan adanya koordinasi antara Pejabat pembuat komitmen dengan Panitia/Pejabat pengadaan. Peran dari aparat dan masyarakat adalah sebagai *monitoring* dan *evaluating* (Monev) secara tidak langsung terhadap proses pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan oleh panitia/pejabat pengadaan.

Sistem dalam pengadaan barang/jasa terlihat pada bagan 4.

Bagan 4. Sistem Pengadaan Barang/Jasa



Dari bagan tersebut dapat dijelaskan bahwa dalam pengadaan barang/jasa pada instansi pemerintah terlebih dahulu dimulai dari penentuan metode pemilihan penyedia barang/jasa, kemudian tentukan prosedur/tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam pengadaan barang/jasa, selanjutnya penentuan metode penyampaian dokumen penawaran kemudian dari dokumen yang masuk diadakan evaluasi penawaran sampai pada akhirnya setelah penawaran dievaluasi dan ditentukan pemenangnya baru diadakan penandatanganan kontrak.

Metode pemilihan penyedia barang/jasa meliputi sebagai berikut :

- a. Pengadaan barang, jasa pemborongan dan jasa lainnya

Metode pengadaan	Penilaian Kualifikasi	
	Tidak kompleks	Kompleks
Pelelangan umum	Pasca kualifikasi	Prakualifikasi
Pelelangan terbatas	Prakualifikasi	Prakualifikasi
Pemilihan langsung	Prakualifikasi	Prakualifikasi
Penunjukan langsung	Prakualifikasi	Prakualifikasi

b. Pengadaan jasa konsultan

Metode pengadaan	Penilaian Kualifikasi	
	Tidak kompleks	Kompleks
Seleksi umum	Prakualifikasi	Prakualifikasi
Seleksi terbatas	Prakualifikasi	Prakualifikasi
Seleksi langsung	Prakualifikasi	Prakualifikasi
Penunjukan langsung	Prakualifikasi	Prakualifikasi

Berdasarkan tabel di atas, metode pemilihan penyedia barang/jasa dapat dilakukan dengan 4 metode yaitu pelelangan/seleksi umum, pelelangan/seleksi terbatas, pemilihan/seleksi langsung dan penunjukan langsung sesuai dengan penilaian kualifikasi barang/jasa yang diadakan. Untuk pelelangan umum dengan metode pascakualifikasi dilakukan terhadap pengadaan barang yang bersifat tidak kompleks sedang untuk metode yang lain digunakan metode prakualifikasi. Penilaian kualifikasi yaitu proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan lainnya dari penyedia barang/jasa dalam pengadaan barang/jasa. Penilaian kualifikasi ini dilakukan pada setiap kali pengadaan, dilakukan oleh panitia/pejabat pengadaan dan hasil penilaian disahkan oleh Pejabat Pembuat Komitmen. **Prakualifikasi** yaitu proses penilaian kompetensi dan kemampuan serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang/jasa sebelum memasukkan penawaran. Proses ini dilakukan pada lelang

barang/jasa yang bersifat kompleks dan untuk pengadaan jasa konsultasi. Sedangkan **pascakualifikasi** proses penilaian kompetensi dan kemampuan serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya setelah memasukkan penawaran. Proses ini dilakukan untuk lelang pengadaan barang/jasa pemborongan/jasa lainnya yang sifatnya tidak kompleks.

Apabila dikaitkan dengan pagu anggaran dan dokumen SPJ, penilaian kualifikasi dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

Anggaran	Metode Pemilihan	Penilaian kualifikasi	Dokumen SPJ
> 100 jt	- pelelangan umum	-pascakualifikasi	-kontrak
	-pelelangan terbatas	-prakualifikasi	-kontrak
> 50 jt s/d 100 jt	-pemilihan langsung	prakualifikasi	kontrak
> 5 jt s/d 50 jt	-penunjukan langsung	prakualifikasi	SPK
s/d 5 juta	-pembelian langsung	wajar	Kuitansi

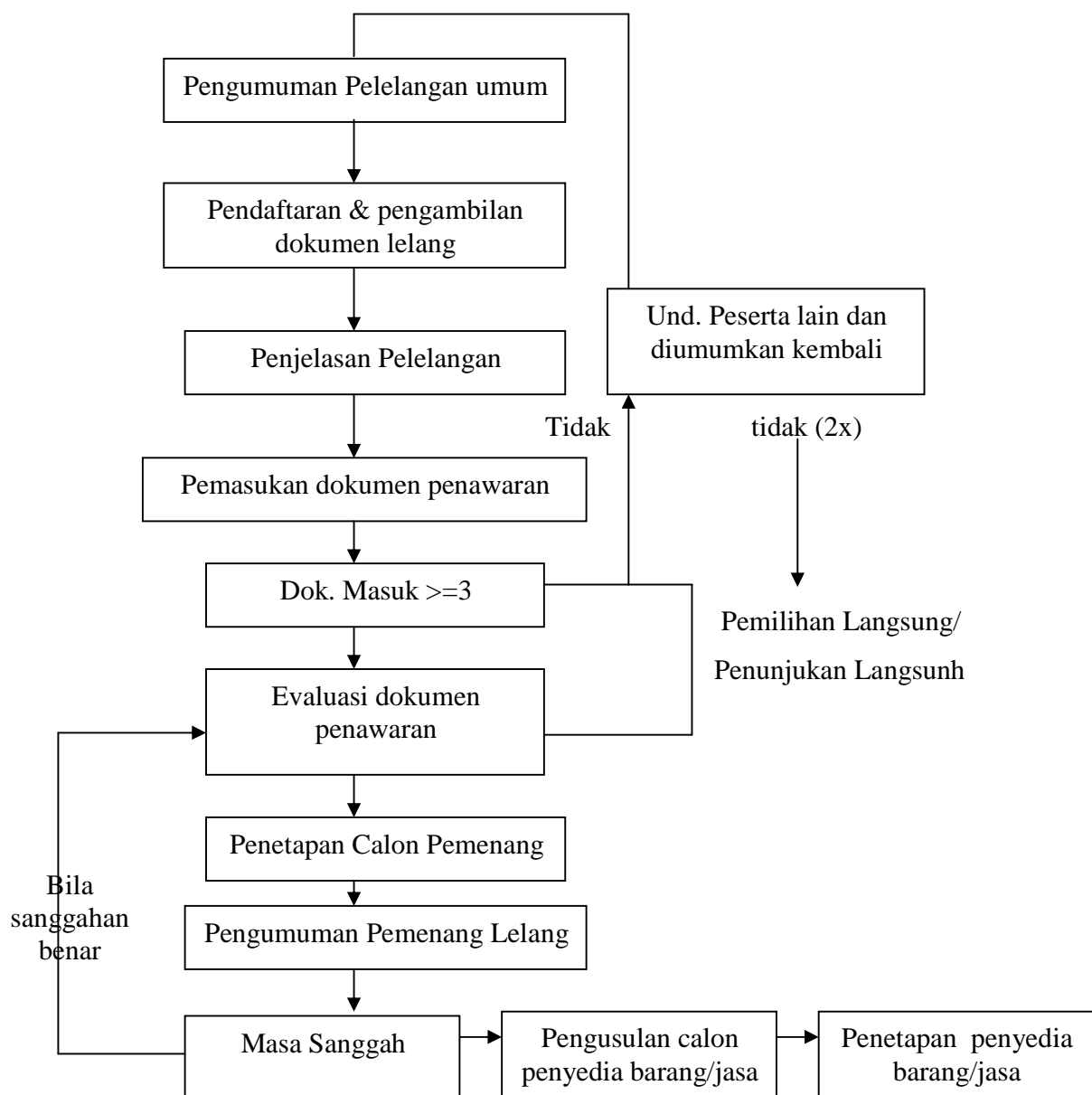
Dalam kaitannya dengan metode pemilihan penyedia barang/jasa, maka dalam penelitian ini penulis lebih memfokuskan pada penelitian mengenai pengadaan barang/jasa yang menggunakan metode pelelangan umum (selanjutnya disebut istilah : lelang) dibandingkan dengan metode pelelangan terbatas, pemilihan langsung maupun penunjukan langsung. Pada metode pelelangan umum maka pada proses pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan secara terbuka dengan diumumkan melalui papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan media elektronik seperti internet sehingga masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasinya dapat mengikutinya dan di Bagian

Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta hampir semua kegiatan pengadaan barang/jasa dilaksanakan dengan metode pelelangan umum. Sedangkan pada pelelangan terbatas meskipun proses pemilihan penyedia barang/jasa dimumkan melalui media massa dan papan pengumuman resmi namun hanya mencantumkan penyedia barang/jasa yang diyakini mampu saja (biasanya dilakukan untuk pengadaan barang/jasa yang bersifat kompleks yaitu pekerjaan yang memerlukan teknologi tinggi, pekerjaan yang mempunyai resiko tinggi, pekerjaan yang menggunakan peralatan dengan desain khusus dan bernilai di atas lima puluh milyar rupiah). Metode pemilihan langsung dapat dilakukan pada proses pemilihan penyedia barang/jasa dengan nilai pagu anggaran antara 50 juta sampai dengan 100 juta rupiah dengan ketentuan minimal diumumkan melalui papan pengumuman resmi dan hanya penyedia barang/jasa tertentu yang ditunjuk saja yang diundang untuk mengikuti proses pengadaan barang/jasa sehingga sangat rentan terjadi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) antara panitia/pejabat pengadaan dengan penyedia barang/jasa, demikian pula halnya pada penunjukan langsung untuk nilai pagu anggaran dibawah 50 juta rupiah dimana dalam proses pengadaan barang/jasa tidak perlu ada pengumuman resmi baik di surat kabar maupun media elektronik, panitia/pejabat pengadaan hanya menunjuk satu penyedia barang/jasa sebagai penyedia barang/jasa sehingga sangat berpotensi terjadi KKN.

Prosedur/ yang harus dilalui pada proses pengadaan barang/jasa dengan metoda pelelangan umum pada umumnya dengan menggunakan metode

pascakualifikasi yaitu penilaian kualifikasi penyedia barang/jasa dilakukan setelah memasukkan penawaran dan dapat digambarkan dalam short list seperti terlihat pada bagan 5.

Bagan 5. Short List Prosedur Lelang Pengadaan barang/Jasa Pascakualifikasi



Untuk metode penyampaian dokumen penawaran dapat digunakan metode tersebut di bawah ini :

- a) Metode satu sampul, yaitu keseluruhan dokumen penawaran baik administrasi, teknis, maupun harga dimasukkan dalam satu sampul.
- b) Metode dua sampul, yaitu dokumen administrasi dan dokumen teknis dimasukkan dalam sampul I, dan dokumen penawaran harga dimasukkan dalam sampul II
- c) Metode dua tahap, yaitu tahap I dimasukkan sampul I yang memuat persyaratan administrasi dan teknis. Tahap II hanya yang lulus evaluasi administrasi dan teknis, menyampaikan penawaran harga yang dimasukkan pada sampul II pada tahap kedua (waktu yang berbeda).

Sedangkan untuk evaluasi penawaran dapat menggunakan metode tersebut di bawah ini :

Evaluasi Penawaran Pengadaan Barang/Jasa Permborongan/Jasa lainnya	Evaluasi Penawaran Jasa Konsultan
1. Sistem gugur 2. Sistem Nilai 3. Sistem penilaian biaya selama umur ekonomis	1. Metode evaluasi kualitas 2. Metode evaluasi kualitas dan biaya 3. Metode evaluasi pagu anggaran 4. Metode evaluasi biaya terendah 5. Metode evaluasi penunjukan langsung

Metode yang dipergunakan dalam penyampaian dokumen penawaran maupun dalam evaluasi penawaran biasanya disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang ada maupun melihat jenis, sifat maupun nilai dari pengadaan barang/jasa. Langkah terakhir setelah evaluasi penawaran yaitu penetapan calon pemenang, pengumuman calon pemenang kemudian penetapan penyedia barang/jasa dan penandatanganan kontrak.

Adapun ketentuan waktu dalam pengadaan barang/jasa dengan metode lelang sesuai dengan Keppres Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa pada instansi pemerintah tampak pada tabel 2.

Tabel 2. Ketentuan waktu lelang

No	Prosedur lelang	Ketentuan Waktu
1.	Pengumuman Lelang	1 hari surat kabar dan minimal 7 hari untuk di internet
2.	Pendaftaran dan pengambilan dokumen	1 hari setelah pengumuman s/d 1 hari sebelum batas akhir pemasukan dokumen
3.	Penjelasan (Aanwijzing)	Paling cepat 4 hari sejak tanggal pengumuman
4.	Pemasukan Penawaran	Batas akhir pemasukan, minimal 2 hari setelah penjelasan
5.	Pembukaan dokumen penawaran	Hari terakhir pemasukan dokumen penawaran
6.	Evaluasi dokumen penawaran	Maksimal 7 hari setelah pembukaan penawaran/pembukaan penawaran harga (dua sampul)
7.	Penilaian dan pembuktian kualifikasi	Tidak diatur
8.	Usulan calon pemenang	Paling lambat 7 hari setelah pembukaan penawaran harga
9.	Penetapan pemenang	Tidak diatur
10.	Pengumuman Pemenang	Maks 2 hari setelah surat penetapan pemenang
11.	Masa Sanggah	Maks 5 hari sejak pengumuman
12.	Penunjukan Pemenang (SKPPBJ)	Paling lambat 4 hari sejak pengumuman
13.	Penandatanganan Kontrak	Paling lambat 14 hari sejak SKPPBJ

Kegiatan lelang tersebut apabila dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ada (*good administration*), niscaya pengadaan barang/jasa dapat berjalan dengan lancar sehingga menunjang pencapaian *Good Governance*.

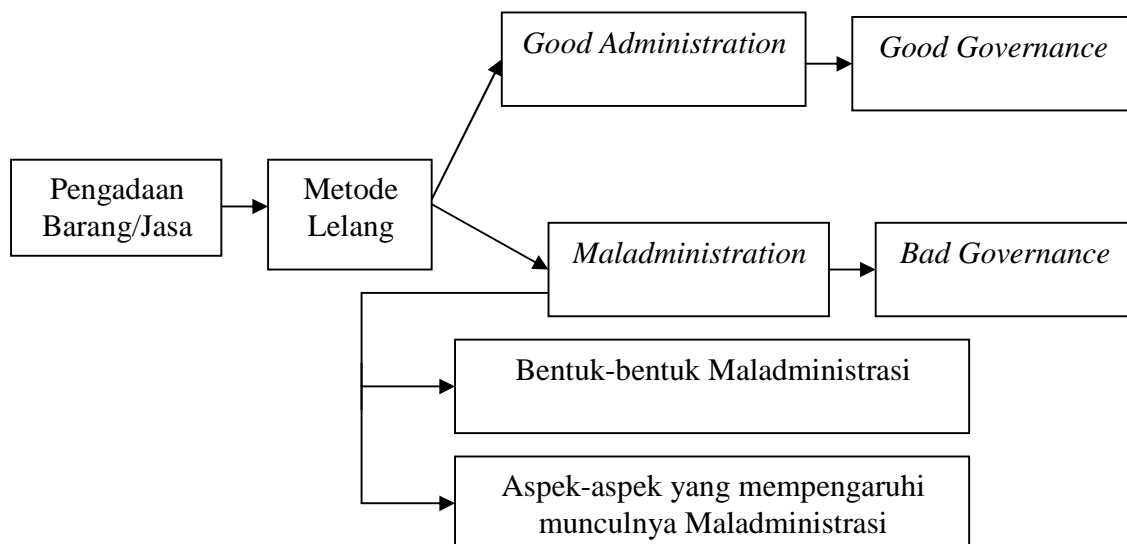
B. Kerangka Berpikir

Munculnya kebijakan Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta untuk mengadakan kegiatan pengadaan barang/jasa dengan metode lelang (pelelangan umum) adalah untuk merespon kebijakan pemerintah pusat yakni Keputusan Presiden No. 18 tahun 2000 dan Keputusan Presiden No. 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Pengadaan barang/jasa dimaksud seharusnya dilaksanakan sesuai dengan Keppres tersebut, sehingga proses lelang berlangsung melalui prosedur-prosedur yang telah ditentukan sehingga terdapat *good administration* dalam proses lelang yang pada akhirnya mengarah pada pencapaian *Good Governance*.

Demikian juga dengan penerapan Keppres tersebut diharapkan dapat meminimalkan munculnya *maladministration* dalam proses yang dapat mengakibatkan *Bad Governance*. Berpijak dari hal tersebut di atas, uraian kerangka pemikiran dapat digambarkan pada skema kerangka pemikiran sebagai berikut :

Bagan 6. Skema Kerangka Berpikir



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu melukiskan atau menggambarkan (deskripsi) sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah atau unit yang akan diteliti. Surachmad (1989:140) berpendapat tentang metode penelitian deskriptif sebagai berikut :

“Metode penelitian deskriptif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya”

Metode penelitian deskriptif terdapat 2 macam riset yaitu riset kuantitatif dan kualitatif. Riset kuantitatif data yang dikumpulkan berupa angka-angka, sedangkan riset kualitatif data yang dikumpulkan berwujud kata-kata dalam kalimat atau gambar yang mempunyai arti lebih dari sekedar angka atau jumlah, berisi catatan yang menggambarkan situasi sebenarnya guna mendukung penyajian data.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif sehingga data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata atau kalimat yang berusaha menggali, menemukan fakta-fakta dan menyelami permasalahan yang dihadapi terkait dengan potensi maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas

Maret Surakarta sehingga akan diketahui aspek-aspek atau faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap munculnya *maladministrasi* dalam prosedur lelang pengadaan barang/jasa sehingga dapat ditemukan cara guna mencegah/meminimalisir terjadinya *maladministrasi* tersebut.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian tentang Potensi *Maladministrasi* dalam Proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa ini dilaksanakan di Bagian Perlengkapan Kantor Pusat Universitas Sebelas Maret Surakarta. Alasan pemilihan lokasi ini adalah dengan pertimbangan bahwa Bagian Perlengkapan UNS adalah penyelenggara kegiatan lelang dalam rangka pengadaan barang/jasa dimana *user* (penggunanya) tidak hanya untuk bagian perlengkapan UNS ataupun Kantor Pusat UNS saja tetapi meliputi seluruh fakultas atau unit kerja di lingkungan UNS sehingga jumlahnya besar dan jenis pengadaannya juga beraneka macam. Disamping itu Universitas Sebelas Maret Surakarta juga merupakan perguruan tinggi ternama di Surakarta yang akan menuju "*World Class University*" dan juga menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN), sehingga diharapkan penelitian ini dapat dipakai sebagai masukan sebagai persiapan dalam pengelolaan asset khususnya pengadaan barang/jasa dalam rangka mengembangkan perguruan tinggi sebagai Badan Hukum Milik Negara.

C. Sumber dan Jenis Data

Arikunto (2006:118) yang dimaksud dengan data adalah “hasil pencatatan peneliti, baik yang berupa fakta ataupun angka”. Menurut Lofland dan Lofland dalam Moleong (2002:112) “sumber data utama (primer) dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan selebihnya (sekunder) adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain”. Berkaitan dengan hal itu, jenis datanya dibagi ke dalam:

1. Kata-kata dan tindakan

Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman video/audio tapes, pengambilan foto, atau film.

2. Sumber data tertulis

Walaupun dikatakan bahwa sumber diluar kata-kata dan tindakan merupakan sumber kedua, namun hal itu tidak boleh diabaikan. Dilihat dari segi sumber data, bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi.

3. Foto

Pada waktu sekarang ini, foto sudah lebih banyak dipakai sebagai alat untuk keperluan penelitian kualitatif karena dapat dipakai dalam berbagai keperluan. Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan

sering dipergunakan untuk menelaah segi-segi subjektif dan hasilnya sering dianalisis secara induktif. Terdapat dua kategori foto yang dapat dimanfaatkan dalam penelitian kualitatif, yaitu foto yang dihasilkan orang dan foto yang dihasilkan oleh peneliti sendiri.

4. Data Statistik.

Data statistik yang telah tersedia sering dijadikan sumber data tambahan bagi penelitian. Statistik dapat digunakan sebagai cara yang mengantar dan mengarahkan peneliti pada kejadian dan peristiwa yang ditemukan dan dicari sendiri sesuai dengan tujuan penelitian yang dilakukan.

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui observasi, wawancara dengan informan, kegiatan yang bisa diamati dan dokumen. Sumber data dalam penelitian ini adalah :

- 1) Informan kunci (*key information*), informan awal dipilih secara *purposive* (*purposive sampling*). Hal ini dimaksudkan untuk memilih informan yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah penelitian sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Sedangkan informan selanjutnya diminta kepada informan awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informan ini diminta untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi dan seterusnya sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi atau yang lazim disebut "*Snowball sampling*". Adapun informan dalam wawancara ini adalah : (1) Kepala Bagian Perlengkapan UNS, (2) Kasubbag.

Pengadaan & Pemeliharaan Bagian Perlengkapan UNS, (3) Panitia Pengadaan Barang dan Jasa, (4) Penyedia Barang/Jasa yang pernah mengikuti pengadaan barang/jasa dan 5) *user* (pengguna barang)

- 2) Tempat dan peristiwa, yaitu berbagai peristiwa atau kejadian dan situasi sosial yang berkaitan dengan masalah atau fokus penelitian yang diobservasi.
- 3) Dokumen, sebagai sumber data lainnya yang bersifat melengkapi data utama yang relevan dengan masalah dan fokus penelitian.

D. Proses Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, proses pengumpulan data meliputi 3 kegiatan yaitu :

1. Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*)

Dalam tahap ini, peneliti dengan membawa izin formal sebagai bukti bahwa peneliti benar-benar akan mengadakan penelitian memasuki lokasi penelitian yaitu di Bagian Perlengkapan Kantor Pusat UNS Surakarta.

2. Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*)

Ketika berada di lokasi penelitian, peneliti berusaha menjalin hubungan secara pribadi yang lebih akrab dengan subjek penelitian, mencari informasi yang dibutuhkan secara lengkap dan berupaya menangkap makna dari informasi dan pengamatan yang diperoleh.

3. Mengumpulkan data (*logging the data*)

Pada tahap ini, peneliti menggunakan 3 macam teknik pengumpulan data yaitu :

- a. Observasi (pengamatan). Teknik observasi baik yang “partisipatif” maupun “non partisipatif” digunakan untuk mengamati tentang pandangan dan sikap aktor/stakeholders dan faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan khususnya dalam proses lelang pengadaan barang/jasa.
- b. Wawancara mendalam (*in depth-interview*). Digunakan untuk mendapatkan dan mengangkat informasi (data empiris) yang berhubungan dengan penelitian.
- c. Dokumentasi. Digunakan untuk menghimpun berbagai informasi dan data yang diambil dari dokumen, berupa surat keputusan-surat keputusan, hasil rapat dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian.

E. Validitas Data

Dalam penelitian kualitatif deskriptif terdapat beberapa cara yang bisa dipilih untuk pengembangan validitas (kesahihan) data penelitian antara lain dengan teknik triangulasi. Menurut Sutopo (2002:78) Triangulasi merupakan teknik yang bersifat multiperspektif, artinya untuk menarik kesimpulan yang mantap, diperlukan tidak hanya satu cara pandang. Dari beberapa cara pandang

akan bisa dipertimbangkan beragam fenomena yang muncul, dan selanjutnya bisa ditarik kesimpulan yang lebih mantap dan lebih bisa diterima kebenarannya.

Moleong (2002:178) mengemukakan “Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”. Denzin dalam Moleong (2002:178) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan : a) **sumber**, berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif, b) **metode**, yang dapat dilakukan dengan 2 strategi yaitu pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama, c) **penyidik**, yaitu dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan data, dan d) **teori**, berdasarkan anggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori.

Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber/data yaitu teknik penarikan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dari luar data itu untuk mengecek dan membandingkan terhadap data atau data yang satu dikontrol oleh data yang sama dari sumber yang berbeda. Teknik triangulasi data ini mengarahkan peneliti agar dalam mengumpulkan data ia wajib menggunakan

beragam sumber data yang berbeda untuk menggali data-data yang sejenis, tekanannya pada perbedaan sumber data. Peneliti bisa memperoleh informan yang berbeda-beda posisinya dengan teknik wawancara mendalam, sehingga informasi dari informan yang satu bisa dibandingkan dengan informasi dari informan yang lain. Cara lain yang bisa dilakukan yaitu dengan menggali informasi dari satu informan tertentu, atau dari catatan atau arsip yang memuat catatan yang berkaitan dengan data yang dimaksudkan peneliti.

Triangulasi sumber/data ini dapat dicapai dengan : (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi, (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu, (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan, (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

F. Tahap Analisa Data

Patton sebagaimana dikutip oleh Moleong (2002:103) mendefinisikan analisis data sebagai proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis,

menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian. Bogdan dan Taylor seperti dikutip Moleong (2002:103) mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu.

Dari pendapat di atas dapat ditarik definisi analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan suatu uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Proses analisis data dimulai dengan **menelaah seluruh data** yang tersedia dari berbagai sumber yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya. Setelah data terkumpul hal pertama yang dilakukan adalah **mereduksi data**. Untuk menganalisa data yang diperoleh baik data primer maupun sekunder kemudian disusun, dianalisa dengan cara membandingkan dan diinterpretasikan kemudian ditarik suatu kesimpulan logis secara induktif sebagai hasil penelitian. Reduksi data diperlukan dalam rangka mempermudah analisis. Reduksi data dilakukan dengan cara abstraksi, yaitu usaha untuk membuat rangkuman yang inti, proses dan penyatuan-penyatuan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.

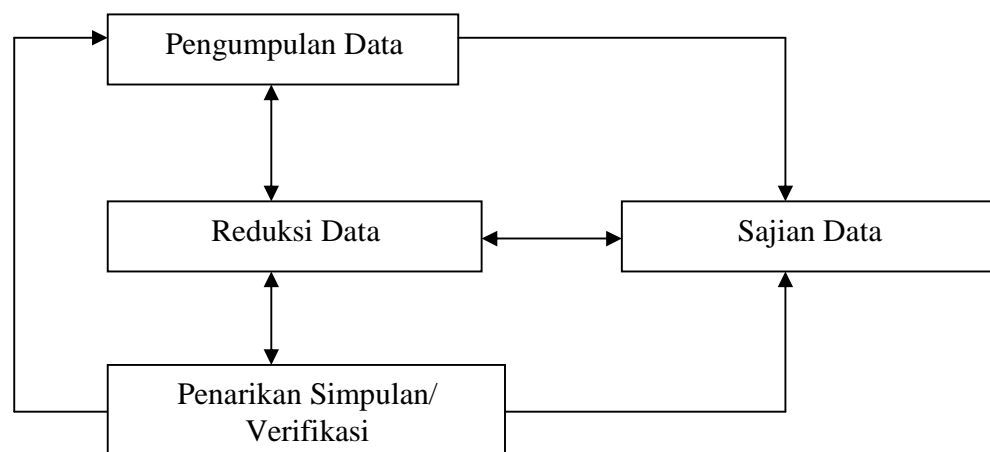
Tahap selanjutnya adalah penelitian data yang dilaksanakan dengan cara mengkategorikan data primer dan sekunder dengan sistem pencatatan yang

relevan kemudian melakukan kritik atas data tersebut. Untuk menjaga validitas data, digunakan triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan keabsahan suatu data dengan memanfaatkan data atau informasi pembanding yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data yang berbeda.

Langkah selanjutnya adalah **menginterpretasikan data** yang dilakukan dengan cara menganalisa secara kritis data-data yang telah terkumpul dan pada akhirnya akan **diambil suatu kesimpulan**.

Teknik analisa data ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman yang tampak pada bagan 7.

Bagan 7. Model Analisa Interaktif Miles dan Huberman



Sumber : HB Sutopo (2002:96)

Adapun kriteria prosedur pengadaan barang/jasa sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 terlihat pada tabel 3.

Tabel 3. Kriteria Prosedur Pengadaan Barang/Jasa terkait dengan Praktik Maladministrasi

No	Uraian	Kriteria menurut Peraturan (Keppres)	Kriteria Maladministrasi
A. Bentuk-bentuk Maladministrasi			
1.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instansi wajib mengumumkan rencana pengadaan barang/jasa setiap awal pelaksanaan Tahun Anggaran. 2. Penayangan pengumuman lelang minimal 7 hari kerja dalam hal pengumuman dilakukan di papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan internet, 1 kali di media cetak di awal masa pengumuman. Adapun ketentuannya adalah sebagai berikut : <ul style="list-style-type: none"> - Pengumuman lelang pengadaan dengan nilai sampai dengan 1 milyar sekurang-kurangnya dimuat dalam : 1) surat kabar provinsi, 2) surat kabar nasional bila jumlah penyedia barang/jasa yang mampu melaksanakan kegiatan tersebut yang berdomisili di provinsi tersebut kurang dari 3. - Pengumuman lelang pengadaan dengan nilai diatas 1 milyar minimal dimuat dalam 1 surat kabar nasional dan 1 surat kabar provinsi. 3. Alokasi waktu prosedur lelang ditetapkan sebagai berikut : <ul style="list-style-type: none"> - Pengumuman 1 kali di surat kabar dan minimal 7 hari di internet. - Pengambilan dokumen 1 hari setelah pengumuman s.d 1 hari sebelum batas akhir pemasukan dokumen - Penjelasan (Aanwijzing) paling cepat 4 hari sejak tanggal pengumuman - Pemasukan penawaran, batas akhir pemasukan minimal 2 hari setelah penjelasan. - Pembukaan dokumen penawaran : hari terakhir pemasukan dokumen penawaran. - Evaluasi dokumen penawaran : maksimal 7 hari setelah pembukaan penawaran. - Usulan calon pemenang : paling lambat 7 hari setelah pembukaan penawaran - Pengumuman pemenang : maksimal 2 hari setelah penetapan pemenang - Masa sanggah : 5 hari kerja sejak pengumuman pemenang - Penunjukan pemenang : paling lambat 4 hari sejak pengumuman - Penandatanganan kontrak : paling lambat 14 hari sejak dikeluarkan SKPPBJ - Pelaksanaan/penyerahan pekerjaan : sesuai dengan yang tercantum dalam dokumen/kontrak 	<ul style="list-style-type: none"> - Tindakan penundaan berlatur : menunda, mengulur waktu sehingga administrasi tidak tepat waktu. - Tidak menangani : pejabat publik tidak melakukan tindakan yang semestinya dalam melayani masyarakat. - Melalaikan kewajiban : bertindak kurang hati-hati, kurang bertanggung jawab.

Berlanjut ke halaman 73

Lanjutan tabel 3

2.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan Keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa dalam proses lelang yaitu : Efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. 2. Perbuatan atau tindakan penyedia barang/jasa yang mengindikasikan adanya persekongkolan yaitu berusaha mengatur harga penawaran di luar prosedur pelaksanaan pengadaan barang/jasa sehingga mengurangi/menghambat/ memperkecil dan/atau meniadakan persaingan yang sehat dan/atau merugikan pihak lain. 3. Antara Panitia pengadaan dengan penyedia barang/jasa tidak ada hubungan sama sekali baik hubungan berupa keluarga /sanakfamili, teman ataupun kolega sendiri sehingga panitia dalam mengambil setiap tindakan harus netral, objektif dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) 4. Keharusan panitia pengadaan untuk tidak membebani calon penyedia barang/jasa dengan persyaratan yang diskriminatif dan tidak obyektif. 	<ul style="list-style-type: none"> - Persekongkolan : pejabat publik turut serta & bersekutu melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum. - Kolusi dan Nepotisme : mengutamakan keluarga/sanak famili, teman, kolega. - Bertindak tidak adil : memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya. - Nyata-nyata berpihak : bertindak berat sebelah, mementingkan salah satu pihak.
3.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum & peraturan perundangan	<p>Persyaratan kualifikasi yang harus dimiliki dan disampaikan oleh penyedia barang/jasa kepada panitia pengadaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - SIUP / SIUJK yang masih berlaku - Secara hukum mempunyai kapasitas menandatangani kontrak - Tidak dalam pengawasan pengadilan, tidak bangkrut, kegiatan usahanya tidak sedang dihentikan, dan/atau tidak sedang menjalani sanksi pidana - Telah melunasi kewajiban pajak tahun terakhir (SPT/PPh) serta memiliki laporan bulanan PPh pasal 25 atau pasal 21/pasal 23 atau PPN sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan yang lalu. - Dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir pernah memperoleh pekerjaan menyediakan barang/jasa baik di lingkungan pemerintah maupun swasta termasuk pengalaman subkontrak, kecuali penyedia barang/jasa yang baru berdiri kurang dari 3 (tiga) tahun - Memiliki kinerja baik dan tidak masuk daftar sanksi atau daftar hitam di suatu instansi - Memiliki surat keterangan dukungan keuangan dari bank pemerintah/swasta sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari nilai proyek untuk pekerjaan jasa pemborongan dan 5% (lima persen) dari nilai proyek untuk pekerjaan pemasokan barang/jasa lainnya, kecuali usaha kecil termasuk koperasi kecil 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemalsuan : meniru sesuatu secara tidak sah, melawan hukum untuk kepentingan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok.. - Pelanggaran UU : menyalahi/tidak mematuhi ketentuan perundangan. - Perbuatan melawan hukum : melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.

Berlanjut ke halaman 74.....

Lanjutan tabel 3 ...

		<ul style="list-style-type: none"> - Tenaga ahli dalam bidang jasa konsultasi : harus memiliki NPWP, lulusan PTN atau PTS yang sudah terakreditasi, berpengalaman di bidangnya. - Untuk pekerjaan jasa pemborongan memiliki sisa kemampuan keuangan (SKK) yang cukup dan sisa kemampuan paket (SKP) - Jaminan penawaran & Jaminan Pelaksanaan - Untuk barang khusus harus ada <i>ijin principal</i> dari distributor 	
4.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/ kompetensi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. 2. Panitia pengadaan wajib dibentuk untuk pengadaan dengan nilai diatas 50 juta rupiah, berjumlah gasal, sekurang-kurangnya 3 orang, berasal dari Pegawai Negeri baik instansi sendiri maupun instansi teknis lainnya. 3. Pejabat pengadaan 1 orang untuk pengadaan dengan nilai s.d 50 juta rupiah dan diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. 4. Personil yang diangkat sebagai PPK, Panitia Pengadaan maupun pejabat pengadaan harus memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa instansi pemerintah atau minimal pernah mengikuti pelatihan tersebut, memahami keseluruhan pekerjaan & dokumen serta prosedur pengadaan, tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pejabat yang mengangkat. 5. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang tidak diperbolehkan saling mempengaruhi baik secara langsung/tidak langsung untuk menghindari persaingan tidak sehat. 6. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang harus menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait langsung/tidak langsung dalam pengadaan (<i>conflict of interest</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Diluar kompetensi : Memutuskan sesuatu yang bukan wewenangnya. - Tidak kompeten : tidak mampu/tidak cakap dalam memutuskan sesuatu. - Intervensi : campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya. - Penyimpangan prosedur : tidak mematuhi tahapan kegiatan yang ditentukan.
5.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi pejabat publik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personil yang diangkat sebagai PPK, panitia pengadaan dan pejabat pengadaan harus memiliki integritas moral, disiplin dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas. 2. Panitia pengadaan dalam melaksanakan tugas harus tertib, bertanggung jawab, professional, mandiri dan atas dasar kejujuran. 3. PPK, Panitia Pengadaan dan Pejabat Pengadaan harus menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/ atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung / tidak langsung merugikan Negara. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bertindak sewenang-wenang : menggunakan wewenang melebihi yang sepatutnya. - Penyalahgunaan wewenang : menggunakan wewenang untuk kepentingan yang tidak sepatutnya - Bertindak tidak layak/tidak patut : melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut.

Berlanjut ke halaman 75

Lanjutan tabel 3

6.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan bentuk korupsi secara aktif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan berupa apa saja kepada siapapun yang diketahui atau patut dapat diduga berkaitan dengan pengadaan barang/jasa. 2. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang harus menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan & kebocoran keuangan Negara dalam pengadaan barang/jasa. 3. Panitia pengadaan harus menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. 4. Harga Perkiraan Sendiri (HPS) wajib dimiliki oleh pengguna barang/jasa yang dikalkulasikan secara keahlian berdasar data yang dapat dipertanggungjawabkan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permintaan imbalan uang/ korupsi : meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang dilaksanakan (secara Cuma-Cuma), menggelapkan uang Negara untuk kepentingan pribadi atau orang lain. - Penguasaan tanpa hak : menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaannya. - Penggelapan barang bukti : menggunakan barang, uang secara tidak sah.
B. Aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya Praktik Maladministrasi			
No	Aspek	Indikator	
1.	Profesionalisme	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengetahuan aparat terhadap harga barang 2. Pengetahuan aparat tentang calon penyedia barang 3. Pengetahuan aparat tentang prosedur pelaksanaan kegiatan 	
2.	Prinsip keadilan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perlakuan yang sama oleh panitia kepada calon penyedia barang/jasa dengan perlakuan yang terbuka, seimbang dan setara tanpa harus membedakan (inklusif). 2. Tidak melakukan tindakan yang mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu dengan cara dan alasan apapun. 3. Adanya netralitas dan sikap adil panitia pengadaan terhadap seluruh calon penyedia barang/jasa 	
3.	Konspirasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya hubungan tertentu (famili, kekerabatan, pertemanan) antara pejabat/panitia pengadaan yang berusaha menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pihak lain. 2. Hubungan antara sesama penyedia barang/jasa yang berusaha untuk menguntungkan pihak tertentu, menghilangkan adanya persaingan yang sehat antar sesama calon penyedia barang/jasa 	
4.	Ketidakjujuran	Tindakan memanipulasi suatu ketentuan sehingga pelaku memperoleh keuntungan pribadi.	

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Potensi *Maladministrasi* dalam proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa

Dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah merupakan penyempurnaan dari Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2000 yang dimaksudkan agar pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) /Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien dengan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka, dan perlakuan yang adil bagi semua pihak, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat. Keluarnya Keppres 80 tahun 2003 ini juga merupakan suatu usaha pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan agar dalam proses pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Instansi pemerintah dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Keppres tersebut dan terhindar dari berbagai macam penyimpangan (*maladministrasi*).

Universitas Sebelas Maret Surakarta merupakan salah satu Perguruan Tinggi Negeri di Indonesia yang sedang mempersiapkan diri menuju ke Badan Hukum Milik Negara (BHMN) dan memiliki dana yang cukup besar yaitu pada tahun 2008 sebesar Rp. 113.600.000.000,- (seratus tiga belas milyar enam ratus juta rupiah). Dari dana tersebut, alokasi untuk Kantor Pusat sebesar

Rp 37.400.000.000,- (Tiga puluh tujuh milyar empat ratus ribu rupiah) atau (sebesar $\pm 48\%$) dari total dana yang dimiliki UNS. Angka tersebut cukup besar bahkan hampir separuh dari dana yang dimiliki UNS, sehingga jumlah dana yang dibelanjakan untuk pengadaan barang/jasa tentu saja tidak sedikit. Pengadaan Barang/Jasa yang dilakukan oleh Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta ini merupakan suatu kegiatan rutin yang dilaksanakan setiap tahun guna menyediakan sarana fisik maupun non fisik sebagai upaya untuk menunjang kelancaran kegiatan yang dilaksanakan di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Untuk menentukan sistem pengadaan yang meliputi metode pemilihan penyedia barang/jasa, metode penyampaian dokumen penawaran, metode evaluasi penawaran dan jenis kontrak, perlu mempertimbangkan jenis, sifat, dan nilai barang/jasa serta kondisi lokasi, kepentingan masyarakat dan jumlah penyedia barang/jasa yang ada.

Hal tersebut dikemukakan oleh Kepala Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 19 Januari 2009 sebagai berikut :

“Berbagai macam metode pemilihan penyedia barang/jasa dapat kami pilih dalam proses pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang kami hadapi di lapangan”.

Adapun ketentuan dalam penetapan metode pemilihan barang/jasa terlihat pada tabel 4.

Tabel 4. Ketentuan dalam penetapan metode pemilihan penyedia barang/jasa

Metode Pemilihan Penyedia Barang/Jasa	Nilai Anggaran	Sifat Pengadaan	Penilaian kualifikasi
a. Pelelangan umum	> 100 jt	Tidak kompleks	Pascakualifikasi
b. Pelelangan terbatas	> 100 jt	Kompleks	Prakualifikasi
c. Pemilihan langsung	> 50 jt s/d 100 jt	Kompleks/ tidak kompleks	prakualifikasi
d. Penunjukan langsung	> 5 jt s/d 50 jt	Kompleks/ tidak kompleks	prakualifikasi
e. Pembelian langsung	s/d 5 juta	Kompleks/ tidak kompleks	wajar

Berdasarkan tabel 4 tersebut, penetapan metode pemilihan penyedia barang/jasa untuk kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan UNS pada tahun 2008 harus mengacu pada ketentuan yang berlaku dengan mempertimbangkan sifat dari kegiatan yang dilaksanakan. Adapun kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan UNS tahun 2008 dapat dilihat pada tabel 5.

Tabel 5. Daftar Pengadaan Barang dan Jasa di Bagian Perlengkapan UNS Tahun 2008

No	Uraian Pekerjaan	Pagu Anggaran	Realisasi	Prosentase realisasi (%)	Analisis
1	Pembangunan perluasan kantor pusat 4 lantai 5.184 m ² lantai 2 seluas 1300 m ² (tahap 2)	3.920.800.000	3.287.908.000	83,86	Prosentase realisasi lebih rendah dari pagu anggaran yang tersedia, hal ini disebabkan karena pada saat penentuan pemenang lelang didasarkan pada harga terendah di bawah pagu anggaran dengan ketentuan dokumen administrasi maupun kualifikasi penyedia barang/jasa lengkap.
2	Lanjutan pembangunan garasi	350.000.000	313.398.000	89,54	
3	Pembangunan talud, saluran, taman dan paving lingkungan kampus	225.000.000	199.659.000	88,74	
4	Pembangunan pagar Lab. Peternakan Fakultas Pertanian Lab. Jatikuwung	150.000.000	131.042.000	87,36	
5	Pembangunan jalan lingkungan kampus	250.000.000	222.241.000	88,90	
6	Rehab atap gedung FKIP	690.983.000	623.496.000	90,23	
7	Rehab atap dan plafon gedung Perpustakaan	458.969.000	397.860.000	86,69	
8	Rehab gedung UPT Komputer	1.175.461.000	847.265.000	72,08	
9	Rehab gedung 1 lantai 1 Fakultas Ekonomi	468.352.000	400.924.000	85,60	
10	Rehab Lab. Kimia (MIPA Pusat)	250.000.000	216.880.000	86,75	
11	Rehab atap aula Fakultas Ekonomi	787.461.000	715.927.000	90,92	
12	Pengadaan alat Lab. Fakultas Kedokteran	272.000.000	263.700.000	96,95	
13	Pengadaan alat Lab. Fakultas MIPA	175.000.000	129.000.000	73,71	
14	Pengadaan alat Lab. Fakultas Pertanian	243.750.000	199.978.000	82,04	
15	Pengadaan alat lab. Fakultas Sastra	370.000.000	314.134.000	84,90	
		9.787.776.000	8.263.412.000		

Sumber : Bagian Perlengkapan UNS

Data tabel 5 menunjukkan bahwa kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilakukan di Bagian Perlengkapan UNS sebagian besar bernilai di atas 100 juta rupiah dan semua pengadaan bersifat tidak kompleks, sehingga metode

yang digunakan dalam proses pengadaan barang/jasa yaitu dengan metode pelelangan umum (lelang). Berdasarkan data tersebut juga menunjukkan bahwa metode lelang ini cukup efisien dari segi penggunaan dana, terlihat dari data mengenai prosentase realisasi yang semuanya berada di bawah pagu anggaran yang tersedia bahkan ada yang prosentase realisasinya hanya 72,08% dari pagu anggaran yang berarti bahwa dengan menggunakan metode lelang terdapat efisiensi dana sejumlah 27,92%, demikian juga terhadap kegiatan pengadaan barang/jasa yang lain juga terdapat efisiensi dana sehingga dengan menggunakan metode lelang ini diharapkan dapat menguntungkan bagi negara karena adanya efisiensi penggunaan dana.

Mengenai penetapan metode yang digunakan dalam pemilihan penyedia barang/jasa sebagaimana dikemukakan Ketua Panitia Pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 20 Januari 2009 adalah sebagai berikut :

“Metode pelelangan umum kami pilih untuk pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS dengan maksud untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat luas dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi untuk dapat mengikuti proses lelang dengan cara mengumumkan secara luas melalui media massa, media elektronik dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum. Pertimbangan lain yaitu karena nilai barang/jasa yang diadakan bernilai di atas 100 juta rupiah, barang/jasa yang diadakan tidak bersifat kompleks ataupun dalam keadaan khusus/darurat.”

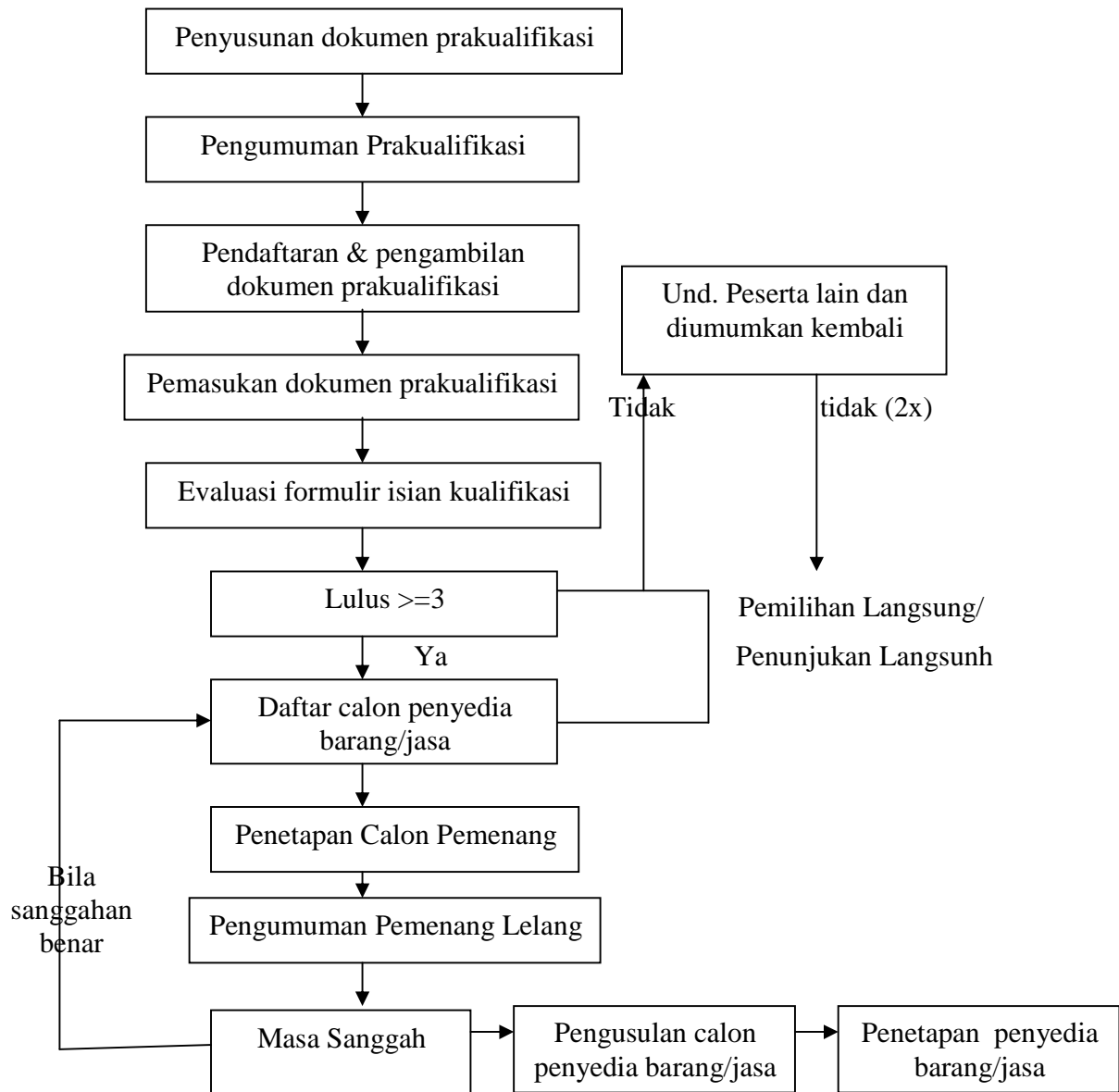
Untuk selanjutnya ditambahkan pula oleh Ketua Panitia Pengadaan pada wawancara tanggal 20 Januari 2009 sebagai berikut :

“Apabila dilihat dari prosesnya metode lelang ini terdiri dari lelang dengan prakualifikasi dan pascakualifikasi tergantung dari jenis, sifat dan nilai pengadaan”.

Prakualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang/jasa sebelum memasukkan penawaran. Proses lelang prakualifikasi secara umum meliputi : Pengumuman, pendaftaran & pengambilan dokumen prakualifikasi, pemasukan dokumen prakualifikasi, evaluasi dokumen prakualifikasi, penetapan calon peserta pengadaan yang lulus prakualifikasi dan pengumuman hasil prakualifikasi, penyusunan daftar peserta lelang, penyampaian undangan dan pengambilan dokumen pemilihan penyedia barang/jasa, penjelasan, penyampaian & pembukaan dokumen penawaran, evaluasi penawaran, penetapan pemenang lelang, pengumuman pemenang lelang dan penandatanganan kontrak.

Metode lelang prakualifikasi dilakukan pada pengadaan barang yang bersifat kompleks yaitu pekerjaan yang memerlukan teknologi tinggi, pekerjaan yang mempunyai resiko tinggi, pekerjaan yang menggunakan peralatan dengan desain khusus dan bernilai di atas lima puluh milyar rupiah. Pada Tahun Anggaran 2008 di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret tidak ada proses pengadaan barang/jasa dengan metode lelang prakualifikasi, hal ini disebabkan karena pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS Tahun Anggaran 2008 tidak ada yang memenuhi ketentuan sebagaimana disebutkan. Adapun prosedur lelang dengan metode prakualifikasi nampak pada bagan 8.

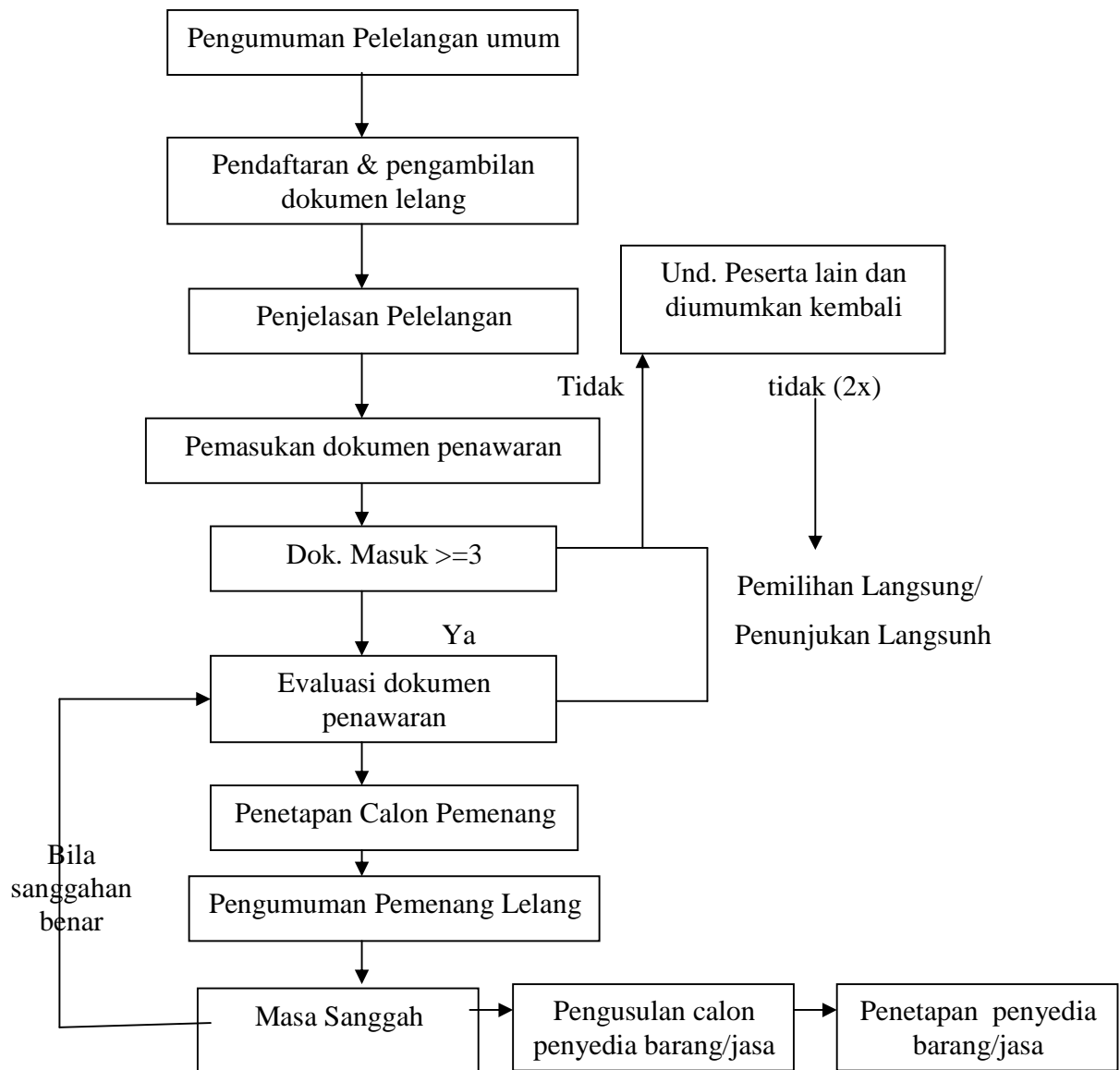
Bagan 8. Metode lelang Prakualifikasi



Metode lelang yang lain yaitu metode lelang Pascakualifikasi. Pascakualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan lainnya dari penyedia barang/jasa setelah memasukkan penawaran. Adapun tata cara proses lelang pascakualifikasi secara umum meliputi : pengumuman, penyampaian dokumen kualifikasi bersamaan dengan dokumen penawaran, evaluasi dokumen kualifikasi dilaksanakan setelah evaluasi dokumen penawaran, penyedia barang/jasa yang dinyatakan lulus apabila memenuhi persyaratan kualifikasi dan penawaran yang tidak memenuhi persyaratan kualifikasi dinyatakan gugur, selanjutnya penetapan pemenang lelang dan penandatanganan kontrak.

Metode lelang dengan pascakualifikasi inilah yang sering digunakan di Bagian Perlengkapan UNS. Metode lelang dengan pascakualifikasi ini memang sudah memenuhi ketentuan yang berlaku, mengingat pengadaan barang/jasa yang diadakan bernilai di atas 100 juta rupiah dan barang/jasa yang diadakan tidak bersifat kompleks. Pertimbangan lain yaitu dengan metode pascakualifikasi ini, maka evaluasi dilakukan secara bersama-sama terhadap semua penawaran yang masuk baik dari segi administrasi, teknis maupun harga sehingga diharapkan terdapat transparansi selama proses lelang berlangsung. Prosedur lelang dengan metode pascakualifikasi tampak pada bagan 9.

Bagan 9. Metode lelang pascakualifikasi



Dalam kaitannya dengan prosedur lelang, maka langkah awal dari pelaksanaan lelang adalah Bagian Perlengkapan UNS mengumumkan rencana pengadaan barang/jasa yang sudah disetujui oleh Pengguna Barang/Jasa yang dilaksanakan pada tahun 2008 yang didanai dengan dana DIPA PNBPNB UNS di awal tahun anggaran.

Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Kepala Bagian Perlengkapan UNS pada tanggal 19 Januari 2009, sebagai berikut :

“Kami mengumumkan secara terbuka dan transparan rencana pengadaan barang/jasa yang akan kami lakukan di setiap awal pelaksanaan tahun anggaran melalui website sehingga dapat diakses oleh masyarakat dunia usaha secara luas”.

Untuk selanjutnya pengumuman lelang umum juga telah dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan panitia pengadaan tanggal 20 Januari 2009, sebagai berikut :

“Pengumuman lelang kami lakukan melalui surat kabar propinsi dalam hal ini adalah “Harian Wawasan” sebagai surat kabar yang menang tender sebagai media untuk memuat pengumuman lelang di Provinsi Jawa Tengah yaitu 1 (satu) kali di awal masa pengumuman dan juga melalui website nasional yang kami lakukan sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari kerja”.(Pengumuman lelang dapat dilihat pada lampiran 1)

Hal senada juga disampaikan oleh salah seorang penyedia barang/jasa yang pernah mengikuti lelang di Bagian Perlengkapan UNS sebagai berikut:

“...kami mengetahui adanya kegiatan pengadaan barang/jasa yang diadakan oleh Bagian Perlengkapan UNS dari Koran “Wawasan” yang terbit setiap hari, disamping itu kami juga bisa mengakses kegiatan tersebut melalui internet”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka adanya transparansi adalah suatu hal yang penting dalam proses lelang. Transparansi adalah suatu konsep yang sangat penting sejalan dengan semakin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktik *good governance*. Praktik *good governance* mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan tak terkecuali transparansi dalam hal lelang. Panitia pengadaan dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* yang terkait terhadap berbagai informasi mengenai kegiatan pengadaan barang/jasa yang diadakan.

Apabila transparansi dalam hal pengadaan barang/jasa sudah dilakukan maka diharapkan dapat berimplikasi pada hal yang lain, diantaranya :

1. Dengan adanya transparansi maka akan terwujud adanya partisipasi aktif masyarakat dunia usaha dan *stakeholders* lain terhadap kegiatan pengadaan barang/jasa di UNS.
2. Transparansi memiliki keterkaitan dengan akuntabilitas publik. Masyarakat luas dapat menilai apakah kegiatan pengadaan barang/jasa yang diadakan di Bagian Perlengkapan UNS bersifat akuntabel atau tidak karena bisa mengikuti dan ikut mengawasi jalannya kegiatan yang dilakukan.
3. Transparansi memiliki kontribusi yang penting terhadap penegakan hukum dan pemberantasan praktik KKN. Dengan adanya transparansi

terhadap berbagai ketentuan yang terkait dengan kegiatan lelang pengadaan barang/jasa, maka berbagai pihak dapat melihat apakah kegiatan lelang yang dilaksanakan sudah sesuai atau tidak dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku sehingga terdapat kepastian hukum yang akhirnya dapat mencegah terjadinya praktik KKN.

Karena kontribusinya terhadap perwujudan *good governance* sangat besar, maka transparansi menjadi satu aspek yang strategis untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik khususnya di Universitas Sebelas Maret sebagai salah satu instansi pemerintah yang pada tahun 2010 ditargetkan menuju ke Badan Layanan Umum (BLU) sebagai awal dari Badan Hukum Milik Negara (BHMN), oleh karena itu upaya yang sungguh-sungguh dari semua pihak di UNS sangat diperlukan untuk menciptakan adanya transparansi dalam segala hal khususnya dalam hal pengadaan barang/jasa.

Prosedur lelang pengadaan barang/jasa merupakan suatu kegiatan yang cukup berpotensi memunculkan adanya praktik *maladministrasi*. Praktik *maladministrasi* ini berpotensi muncul dalam setiap tahapan dalam prosedur lelang yang harus dilalui, mulai dari pengumuman lelang sampai dengan serah terima barang/pekerjaan. Beberapa bentuk potensi *maladministrasi* yang muncul dalam proses lelang diantaranya adalah *maladministrasi* yang terkait dengan ketepatan waktu, *maladministrasi* yang mencerminkan keberpihakan, *maladministrasi* yang mencerminkan sebagai bentuk

pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundangan, *maladministrasi* yang terkait dengan kewenangan/kompetensi, *maladministrasi* yang mencerminkan sikap arogansi pejabat publik dan *maladministrasi* yang mencerminkan bentuk korupsi secara aktif. Disamping itu, dalam proses lelang juga terdapat beberapa aspek yang mempengaruhi munculnya praktik *maladministrasi* yaitu profesionalisme, prinsip keadilan, adanya konspirasi dan ketidakjujuran.

Potensi *maladministrasi* maupun aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya *maladministrasi*, dalam pelaksanaannya di lapangan bisa benar-benar terjadi apabila ada satu atau lebih pihak yang terlibat dalam proses lelang yang tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu dituntut adanya profesionalitas dan itikad baik dari pihak-pihak yang terkait dalam proses lelang untuk meminimalisir serta mencegah terjadinya *maladministrasi* dalam kegiatan lelang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS.

1. Bentuk – bentuk Maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara kegiatan publik. Universitas Sebelas Maret Surakarta sebagai instansi pemerintah juga merupakan salah satu pelayan publik dalam bidang pendidikan tinggi. Salah satu prinsip pelayanan publik yaitu adanya kepastian waktu yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat

diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan, dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan diselesaikan. Pelayan publik dalam hal ini panitia pengadaan/lelang dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat tidak dibenarkan menunda-menunda atau mengulur-ulur waktu sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana yang ditentukan, tidak bersedia memberikan pelayanan kepada masyarakat yang akan mengikuti proses lelang ataupun tidak mengindahkan apa yang menjadi tanggung jawabnya.

Ketepatan waktu adalah suatu hal yang sangat penting dalam proses lelang. Dalam setiap tahapan lelang mulai dari pengumuman lelang sampai dengan pelaksanaan pekerjaan maupun waktu penyerahan pekerjaan membutuhkan alokasi waktu tertentu yang harus dipatuhi oleh kedua belah pihak yaitu pihak panitia dan penyedia barang/jasa. Apabila ketentuan waktu yang dialokasikan dilaksanakan dengan baik maka proses lelang akan berjalan dengan baik dan lancar namun apabila terjadi ketidaktepatan waktu yang dilakukan baik oleh panitia maupun penyedia barang/jasa tentu saja akan merugikan kedua belah pihak.

Ketidaktepatan waktu proses administrasi lelang seringkali terjadi dalam proses lelang. Hal ini sesuai dengan wawancara dengan panitia pengadaan Bagian Perlengkapan UNS sebagai berikut :

” ...sanggahan peserta lelang seringkali menjadi faktor penyebab kemunduran proses administrasi lelang. Sanggahan harus dijawab oleh pengguna barang/jasa selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak

surat sanggahan diterima dan apabila peserta lelang tersebut tidak puas terhadap jawaban pengguna barang/jasa dan mengajukan surat sanggahan banding yang diajukan ke Menteri selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya surat jawaban dan sebelum surat sanggahan banding tersebut diajukan ke Menteri maka proses pengajuan calon pemenang lelang oleh panitia pengadaan belum bisa dilanjutkan yang mengakibatkan terjadinya penundaan waktu lelang”.

Meskipun di dalam jadwal lelang sudah ditentukan alokasi waktu untuk setiap tahapan dalam proses lelang namun dengan adanya sanggahan banding dari calon penyedia barang/jasa menyebabkan proses administrasi menjadi tertunda yang mengakibatkan tertundanya tahapan lelang yang lain.

Ketidaktepatan waktu juga berpeluang terjadi pada tahapan proses lelang yang lain. Wawancara dengan panitia pengadaan pada tanggal 20 Januari 2009 mengemukakan sebagai berikut :

“Dalam hal ketidaktepatan waktu, biasanya penyedia barang/jasa tidak tepat waktu dalam hal pendaftaran dan pengambilan dokumen, *Aanwijzing* (rapat penjelasan pekerjaan), dan pemasukan dokumen penawaran”. (suasana pada saat *Aanwijzing* dapat dilihat pada lampiran 2)

Ketidaktepatan waktu pada tahapan di atas biasanya secara langsung ditangani dan diselesaikan oleh panitia pengadaan pada saat itu juga. Ketidakhadiran calon penyedia barang/jasa pada saat Rapat penjelasan pekerjaan (*Aanwijzing*) tidak cukup berpengaruh terhadap proses lelang namun keterlambatan calon penyedia barang/jasa pada saat pendaftaran & pengambilan dokumen serta pemasukan dokumen penawaran tentu saja

menyalahi ketentuan yang berlaku sehingga panitia tidak bisa memberikan pelayanan terhadap penyedia barang/jasa yang terlambat.

Ketidaktepatan waktu yang paling sering terjadi pada proses lelang yaitu penundaan penyerahan pekerjaan oleh penyedia barang/jasa. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Ketua Panitia Pengadaan pada tanggal 20 Januari 2009, sebagai berikut :

“Terdapat beberapa pekerjaan dimana penyedia barang/jasa tidak tepat waktu dalam hal penyelesaian pekerjaan pada pengadaan barang/jasa yang diadakan pada Tahun Anggaran 2008”.

Adapun beberapa pekerjaan yang tidak diselesaikan atau tidak diserahkan tepat waktu dapat dilihat pada tabel 6.

Tabel 6. Daftar pelaksanaan pekerjaan pengadaan barang/jasa yang penyelesaiannya tidak tepat waktu.

No	Uraian Pekerjaan	Situasi	Analisis
1.	Pembangunan perluasan kantor pusat (tahap II)	Penyerahan pekerjaan tidak tepat waktu	Ketidaktepatan waktu penyelesaian pekerjaan disebabkan cuaca yang tidak kondusif.
2.	Rehab atap gedung FKIP	Penyelesaian pekerjaan tidak tepat waktu	Pada saat pelaksanaan pekerjaan sedang berlangsung ujian semester
3.	Pengadaan alat lab. Fakultas Kedokteran	Penyerahan barang tidak tepat waktu	Barang sudah tidak diproduksi (<i>discontinued</i>)
4.	Pengadaan alat lab. Fak.Sastra dan Seni Rupa	Penyerahan barang tidak tepat waktu	Barang yang diserahkan tidak sesuai dengan kebutuhan <i>user</i>

Sumber : Bagian Perlengkapan UNS

Data di atas menunjukkan bahwa terdapat beberapa pekerjaan yang dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa yang penyelesaiannya ataupun penyerahannya tidak tepat waktu. Terhadap penyedia barang/jasa yang tidak tepat waktu dalam penyelesaian pekerjaan maka panitia perlu untuk mengetahui faktor yang menjadi penyebab penundaan penyerahan pekerjaan yang kemudian dijadikan dasar untuk mengambil tindakan sesuai dengan jenis, sifat dan faktor penyebab ketidaktepatan waktu penyelesaian pekerjaan. Apabila penyebab ketidaktepatan waktu penyelesaian pekerjaan berasal dari pihak penyedia barang/jasa, misalnya karena penyedia barang/jasa memang tidak mampu menyelesaikan pekerjaan tepat pada waktunya, penyedia barang/jasa tidak memahami sepenuhnya pekerjaan yang diadakan, dan sebagainya yang berasal dari pihak penyedia barang/jasa yang menyebabkan pekerjaan tidak selesai tepat waktu maka panitia berhak memberikan sanksi sampai dengan pengenaan *blacklist* terhadap penyedia barang/jasa yang bersangkutan. Tetapi apabila penyebab ketidaktepatan waktu disebabkan karena faktor yang tidak terduga (*force majeure*) maka terhadap penyedia barang/jasa tidak dikenakan sanksi. Untuk selanjutnya untuk mengurangi ataupun mencegah agar tidak terjadi keterlambatan dalam penyelesaian pekerjaan, hal yang juga perlu dipertimbangkan oleh panitia pengadaan yaitu dalam hal penentuan waktu kapan pekerjaan lelang pengadaan barang/jasa dilaksanakan, khususnya untuk pekerjaan konstruksi perlu memperhitungkan faktor situasi dan kondisi (misal : faktor cuaca,

faktor situasi unit kerja dimana pekerjaan dilaksanakan, dsb) karena akan berpengaruh terhadap penyelesaian pekerjaan.

Ketidaktepatan waktu juga bisa disebabkan karena kekurangcermatan panitia pengadaan pada pencantuman perincian barang. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh salah satu peserta lelang sebagai berikut :

”...dalam perincian barang yang diadakan, panitia tidak memisahkan antara barang-barang lokal dengan impor, padahal untuk barang-barang impor biasanya memerlukan waktu yang lebih lama dari barang lokal sehingga penyerahan barang tidak bisa tepat waktu”

Wawancara tersebut menunjukkan bahwa kekurangcermatan panitia dalam menentukan spesifikasi dan jenis barang sangat berpengaruh terhadap ketepatan waktu pelaksanaan pekerjaan yang dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa, oleh karena itu pengetahuan panitia terhadap pekerjaan pengadaan barang/jasa yang diadakan sangat dibutuhkan agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan lancar serta penyerahan pekerjaan dapat dilaksanakan tepat waktu.

Berdasarkan hasil beberapa wawancara tersebut di atas menunjukkan bahwa masih ada beberapa bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses lelang baik dari pihak panitia pengadaan maupun dari pihak penyedia barang/jasa yang pantas untuk ditindaklanjuti. Ketidaktepatan waktu yang berasal dari pihak panitia pengadaan dapat diminimalisir dengan meningkatkan pengetahuan dan kompetensi personil terhadap kegiatan pengadaan yang dilaksanakan dan ketidaktepatan waktu

dari penyedia barang/jasa dapat diminimalisir dengan adanya kejelasan baik dalam setiap tahapan dalam prosedur lelang, kejelasan terhadap spesifikasi barang/jasa yang diadakan maupun sikap kepatuhan penyedia barang/jasa terhadap ketentuan waktu yang ditetapkan oleh panitia.

2. Bentuk – bentuk Maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan

Kegiatan administrasi publik mempunyai tujuan yaitu memenuhi kepentingan publik (*public interest*). Di dalam masyarakat terdapat banyak kepentingan seperti kepentingan publik, pribadi, kelompok, partai politik (parpol), jabatan dan sebagainya dan disinilah sosok seorang administrator publik sangat berperan apakah ia akan bertindak netral dan adil terhadap seluruh masyarakat (publik) ataukah hanya mementingkan kepentingan pribadi atau suatu kelompok tertentu saja. Seorang administrator publik dalam memberikan pelayanan kepada publik dituntut untuk bersikap netral dan tidak memihak terhadap golongan tertentu.

Sikap netralitas dan ketidakberpihakan yang dilakukan oleh administrator publik dalam memberikan pelayanan kepada publik diharapkan mampu untuk mencegah terjadinya persekongkolan, kolusi ataupun nepotisme yang mengakibatkan masyarakat luas tidak bisa memperoleh pelayanan secara baik.

Di dalam proses lelang pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan UNS, guna mewujudkan terciptanya suasana yang

kondusif, menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses pengadaan barang/jasa, maka netralitas serta sikap ketidakberpihakan panitia pengadaan dalam memperlakukan calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS sangat dibutuhkan.

Wawancara dengan Ketua Panitia Pengadaan barang/jasa Bagian Perlengkapan UNS tanggal 20 Januari 2009, sebagai berikut :

“Dalam kegiatan lelang pengadaan barang/jasa kami mendasarkan pada prinsip-prinsip dasar pengadaan barang/jasa serta berusaha untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap seluruh masyarakat. Hal ini kami maksudkan agar proses lelang dapat berjalan secara efisien, efektif dan berlangsung secara terbuka sehingga memungkinkan terciptanya persaingan yang sehat dan tidak menimbulkan prasangka buruk dari masyarakat luas terhadap proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS akan adanya indikasi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)”.

Dalam setiap pelaksanaan kegiatan pengadaan, panitia senantiasa dituntut untuk bertindak netral dan adil sehingga tidak ada diskriminasi perlakuan terhadap seluruh calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS. Panitia dituntut bertindak sesuai prosedur dan ketentuan yang berlaku, setiap tindakan yang diambil oleh panitia tidak dibenarkan apabila diarahkan pada usaha untuk mengutamakan keluarga/sanak famili, teman ataupun kolega sendiri tanpa kriteria yang objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Hal senada juga dikemukakan oleh Ketua Panitia pengadaan di Bagian Perlengkapan UNS pada tanggal 20 Januari 2009, mengatakan :

“...untuk menjamin tidak terjadi indikasi Korupsi, Kolusi dan Nepotisme antara panitia pengadaan dengan calon penyedia barang/jasa, maka antara panitia pengadaan dengan calon penyedia barang/jasa tidak ada hubungan sama sekali dan kami juga memperlakukan seluruh penyedia barang/jasa secara adil dan setara, tidak ada penyedia barang/jasa yang kami perlakukan secara istimewa”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka selama proses lelang berlangsung panitia pengadaan sudah berusaha bertindak adil, tidak ada tindakan yang mengarah ke berpihakan dengan penyedia barang/jasa tertentu ataupun indikasi adanya persekongkolan antara panitia pengadaan dengan salah satu calon penyedia barang/jasa tertentu.

Terkait dengan proses lelang yang mencerminkan sikap ketidakberpihakan, berdasarkan wawancara dengan Panitia Pengadaan Bagian Perlengkapan UNS mengemukakan bahwa :

“Untuk menciptakan proses lelang yang obyektif, adil dan tidak diskriminatif, maka panitia tidak membebani calon penyedia barang/jasa dengan persyaratan yang diskriminatif dan tidak obyektif, misalnya : 1) persyaratan yang menghalangi terwujudnya persaingan yang sehat, contoh : persyaratan menjadi asosiasi tertentu, penggunaan metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan cara undian, dan sebagainya, 2) Persyaratan yang menghalangi keikutsertaan penyedia barang/jasa dari daerah lain, contoh : kewajiban mempunyai rekening di bank daerah setempat, kewajiban mempunyai surat izin tempat usaha (SITU) daerah setempat, dan sebagainya”.

Dengan tidak menambah atau mengurangi persyaratan untuk mengikuti proses lelang sebagaimana disebutkan di atas, maka calon

penyedia barang/jasa mempunyai kesempatan dan berhak memperoleh perlakuan yang sama dari panitia karena dengan menambah atau mengurangi persyaratan tertentu kepada calon penyedia barang/jasa dimungkinkan akan membebani dan akan membatasi kesempatan calon penyedia barang/jasa untuk mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS.

Untuk melakukan seleksi yang objektif kepada seluruh calon penyedia barang/jasa tanpa adanya unsur diskriminasi, kolusi dan nepotisme, maka panitia pengadaan harus mempunyai pengetahuan yang cukup terhadap penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS. Hal ini dimaksudkan agar penyedia barang/jasa yang pada nantinya ditetapkan sebagai pemenang lelang memang diyakini mampu untuk melaksanakan pekerjaan yang diadakan.

Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Ketua Panitia Pengadaan Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 20 Januari 2009, sebagai berikut :

“Untuk mengetahui dan memastikan apakah calon penyedia barang/jasa yang akan menyediakan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS mempunyai kemampuan dalam menyediakan barang/jasa dan tidak masuk dalam daftar hitam (*blacklist*), maka kami senantiasa berusaha untuk mencari informasi mengenai perusahaan tersebut dengan cara mempelajari dokumen kualifikasi dari penyedia barang/jasa yang bersangkutan ataupun dengan informasi dari penyedia barang/jasa lain, disamping itu dapat juga dengan cara penyedia barang/jasa membuat pernyataan bahwa penyedia barang/jasa tersebut tidak masuk daftar hitam”.

Pengetahuan panitia pengadaan terhadap kemampuan penyedia barang/jasa untuk menyediakan barang/jasa seperti yang dikehendaki oleh pengguna barang/jasa adalah suatu hal yang penting. Hal ini dimaksudkan agar jangan sampai terjadi penyedia barang/jasa yang ditetapkan sebagai pemenang lelang ternyata tidak mampu menyediakan barang/jasa hanya dikarenakan kekurangtahuan panitia terhadap kemampuan penyedia barang/jasa tersebut yang akhirnya merugikan pihak pengguna barang/jasa.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka sikap netralitas dan ketidakberpihakan panitia pengadaan adalah suatu hal yang sangat diperlukan dalam kegiatan lelang pengadaan barang/jasa. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang kondusif, sehat, menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh penyedia barang/jasa dan terhindar dari kolusi, korupsi dan nepotisme yang berdampak pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

3. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum.

Setiap calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang harus memenuhi persyaratan kualifikasi sebagaimana diatur dalam pasal 11 Keppres Nomor 80 tahun 2003. Kebenaran dan kelengkapan data kualifikasi

penyedia barang/jasa akan sangat berpengaruh terhadap proses lelang maupun dalam hal pengambilan keputusan oleh panitia dalam menentukan pemenang lelang. Oleh karena itu persyaratan kualifikasi secara benar dan lengkap harus dipenuhi oleh penyedia barang/jasa selama proses lelang berlangsung.

Wawancara dengan panitia pengadaan Bagian Perlengkapan UNS pada tanggal 20 Januari 2009 sebagai berikut :

“...berdasarkan pengalaman kami di lapangan selama proses lelang berlangsung memang masih terdapat beberapa calon penyedia barang/jasa yang melakukan pemalsuan dokumen ataupun memberikan data/persyaratan kualifikasi yang tidak benar terhadap panitia pengadaan”.

Adapun beberapa persyaratan dokumen kualifikasi yang dipalsukan, data yang disampaikan tidak benar ataupun tidak lengkap nampak pada tabel 7.

Tabel 7. Daftar Persyaratan dokumen kualifikasi persyaratan yang dipalsukan, tidak benar atau tidak lengkap

No	Uraian	Kondisi	Analisis
1.	Surat jaminan garansi dari distributor untuk barang/alat yang bersifat khusus	Dipalsukan dengan cara dibuat dan ditandatangani sendiri oleh calon penyedia barang/jasa	Pengadaan barang/alat tertentu harus ada <i>ijin principal</i> (surat jaminan garansi dari distributor)
2.	Brosur pada lampiran perincian barang	Brosur barang/alat yang dilampirkan tidak asli namun hanya <i>men-download</i> dari internet.	Lampiran brosur asli sangat dibutuhkan karena akan memperkuat keyakinan panitia terhadap kemampuan penyedia barang.
3.	Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) / Surat Ijin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK)	SIUP / SIUJK sudah tidak berlaku.	SIUP/SIUJK calon penyedia barang/jasa harus masih berlaku karena menunjukkan bahwa perusahaan masih ada/aktif.
4.	Bukti Setoran Pajak (SPt/PPH) atau SSP 3 bulan terakhir	Tidak dilampirkan pada saat pemasukan dokumen penawaran.	SPt/PPH atau SSP 3 bulan terakhir harus dilampirkan karena menunjukkan bahwa perusahaan tersebut telah melunasi kewajiban pajaknya

Berlanjut ke halaman 101

Lanjutan tabel 5....

5.	Kualifikasi tenaga ahli khususnya untuk jasa konsultasi	Perusahaan sebenarnya tidak memiliki kualifikasi tenaga ahli sesuai dengan yang dipersyaratkan	Kualifikasi tenaga ahli sangat diperlukan karena terkait dengan kemampuan penyedia barang/jasa untuk melaksanakan pekerjaan.
6.	Terdapat perusahaan Fiktif	Terdapat penyedia barang/jasa yang mengikuti lelang namun setelah dicek keberadaan perusahaan tersebut ternyata tidak ada	Adanya Perusahaan fiktif melanggar Keppres karena perusahaan yang mengikuti lelang harus Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan usaha sebagai penyedia barang/jasa;
7.	Adanya "CV Pinjaman"	Penyedia barang/jasa pemenang lelang tidak mengerjakan sendiri pekerjaan pengadaan barang/jasa yang diadakan namun dikerjakan pihak lain.	Penyedia barang/jasa tidak dibenarkan mensubkontrakkan pekerjaan kepada pihak lain apalagi sepenuhnya dikerjakan oleh pihak lain.

Sumber : Bagian Perlengkapan UNS

Apabila terjadi hal-hal seperti yang disebutkan di atas, maka sesuai dengan Keppres Nomor 80 tahun 2003 pasal 49 tentang tindak lanjut pengawasan ayat 2.c yang berbunyi "Perbuatan atau tindakan penyedia barang/jasa yang dapat dikenakan sanksi yaitu membuat dan/atau

menyampaikan dokumen dan/atau keterangan lain yang tidak benar untuk memenuhi persyaratan pengadaan barang/jasa yang ditentukan dalam dokumen pengadaan”, maka panitia berhak memberikan sanksi dengan tindakan yang berupa tidak mengikutsertakan penyedia barang/jasa yang terlibat dalam pengadaan barang/jasa pemerintah yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas terlihat, memang dalam praktek di lapangan masih ada calon penyedia barang/jasa yang bertindak yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan cara memalsukan dokumen ataupun memberikan data yang tidak benar tentang perusahaannya kepada panitia pengadaan. Hal ini tentu saja menuntut ketelitian dan kecermatan dari panitia pengadaan agar tidak terjadi adanya maladministrasi. Hal lain yang dapat dilakukan guna meminimalisir adanya tindakan dari penyedia barang/jasa yang melanggar hukum yaitu adanya penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap penyedia barang/jasa yang berbuat curang dan secara nyata memalsukan keterangan atau memberikan data yang tidak benar tentang perusahaannya kepada panitia. Dengan ditegakkannya hukum diharapkan para penyedia barang/jasa bertindak hati-hati dan tidak berani untuk berbuat melawan hukum maupun peraturan yang ada.

4. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi

Tujuan dari pengadaan barang/jasa dengan berpedoman pada Keppres 80 tahun 2003 yaitu agar proses pengadaan barang/jasa dapat dilakukan

secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel, disamping itu juga dimaksudkan agar memperoleh barang/jasa yang berkualitas, jumlah cukup dengan harga yang kompetitif.

Agar tujuan tersebut dapat tercapai maka kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang terlibat dalam proses pengadaan harus menjadi prioritas. Dengan kata lain yaitu merekrut dan mengangkat personil/panitia pengadaan barang/jasa harus memiliki kemampuan dan kompetensi yang memenuhi syarat. Kompetensi merupakan akumulasi dari sejumlah sub variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja dan variasi pelatihan yang telah diterima.

Terkait dengan hal tersebut, Kepala Bagian Perlengkapan UNS pada tanggal 19 Januari 2009 mengatakan bahwa :

“Rektor sebagai Kuasa Pengguna Anggaran mengangkat Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan Panitia Pengadaan Barang/jasa yang bekerja menurut tugas pokoknya masing-masing. Adapun personil yang diangkat sebagai PPK dan panitia pengadaan barang/jasa diutamakan adalah personil yang mampu dan memiliki sertifikat lulus mengikuti kursus pengadaan barang/jasa sesuai Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003”.

Dari pernyataan di atas, kemampuan serta kompetensi personil yang terlibat dalam bidang pengadaan barang/jasa baik itu Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) maupun panitia pengadaan sangat dibutuhkan. Hal ini dimaksudkan agar selama proses pengadaan barang/jasa dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.

Mengenai Pengangkatan Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia/Pejabat pengadaan, persyaratan yang harus dipenuhi oleh personil untuk bisa diangkat dan ditetapkan sebagai Pejabat Pembuat Komitmen dan Panitia Pengadaan dilaksanakan sesuai dengan Pasal 10 ayat 4 Keppres No 80 Tahun 2003 yaitu harus memiliki kompetensi di bidang pengadaan barang/jasa serta memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

Hal tersebut seperti dikemukakan oleh Kepala Bagian Perlengkapan UNS sebagai berikut :

“Personil yang diangkat sebagai PPK di Universitas Sebelas Maret adalah Kepala Biro Administrasi Umum & Keuangan yang bertanggung jawab dari segi administrasi, fisik, keuangan dan fungsional atas pengadaan barang/jasa yang dilaksanakannya. PPK bertugas menyusun organisasi, uraian tugas dan fungsi secara jelas, kebijaksanaan pelaksanaan, rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja, sasaran yang harus dicapai, tata laksana dan prosedur kerja secara tertulis dan disampaikan kepada Rektor sebagai atasan langsung” (SK Pengangkatan PPK dapat dilihat pada lampiran 3).

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, Pejabat yang diangkat sebagai Pejabat Pembuat Komitmen maupun panitia pengadaan memanglah harus personil yang benar-benar memiliki kemampuan maupun pengalaman di bidang pengadaan barang/jasa karena tugas PPK tidaklah mudah. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir segala penyimpangan yang mungkin terjadi.

Terkait dengan pengangkatan personil Panitia Pengadaan Barang/Jasa di Bagian Perlengkapan UNS, Kepala Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 20 Januari 2009 mengemukakan sebagai berikut :

“...panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai diatas 50 juta rupiah. Panitia berjumlah gasal beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang yang memahami tata cara pengadaan, substansi pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan dan bidang lain yang diperlukan, baik dari unsur-unsur di dalam maupun dari luar instansi yang bersangkutan” (SK Pengangkatan Panitia Pengadaan/Lelang dapat dilihat pada lampiran 4).

Di bagian Perlengkapan UNS personil yang diangkat sebagai panitia pengadaan biasanya disesuaikan dengan pekerjaan pengadaan barang/jasa yang diadakan, namun personil yang diangkat berjumlah gasal minimal 3 (tiga) orang dengan susunan sebagai berikut :

- a. Ketua : unsur instansi pemegang mata anggaran
- b. Sekretaris : unsur instansi pemegang mata anggaran
- c. Anggota : unsur bagian perlengkapan, unsur Fakultas/unit kerja lain yang terkait atau pemakai/pengguna barang (*user*)”.

Keterlibatan personil yang diangkat dari unsur fakultas/unit kerja lain yang terkait/user diluar Bagian Perlengkapan dimaksudkan agar *user* yang berasal dari fakultas/unit kerja yang bersangkutan sebagai pengguna barang terlibat langsung dalam proses pengadaan sehingga tidak terdapat kekeliruan dalam pekerjaan/barang yang diadakan.

Dalam kaitannya dengan pengangkatan personil panitia pengadaan yang memiliki kompetensi dalam bidang pengadaan barang/jasa memang

masih terdapat permasalahan. Lebih lanjut Kepala Bagian Perlengkapan

UNS mengemukakan bahwa :

”Masih ada panitia pengadaan usulan Fakultas/Unit Kerja lain di luar Bagian Perlengkapan yang belum memiliki kompetensi dalam kegiatan pengadaan barang/jasa, walaupun pada saat kami menyampaikan surat permintaan usulan personil ke Fakultas/Unit kerja sudah kami cantumkan persyaratan personil yang akan diusulkan sebagai panitia pengadaan yaitu harus yang memiliki kompetensi dan yang sudah lulus sertifikasi pengadaan barang jasa atau minimal pernah mengikuti sertifikasi pengadaan barang/jasa instansi pemerintah”

Dari pernyataan di atas terlihat bahwa kompetensi personil panitia pengadaan masih belum merata terutama personil yang merupakan usulan dari fakultas/unit kerja di luar Bagian Perlengkapan UNS. Oleh karena itu pihak fakultas/unit kerja diharapkan untuk mengusulkan personil yang benar-benar berkompeten dalam bidang pengadaan barang/jasa karena pada akhirnya barang/jasa yang diadakan juga akan dipergunakan bagi fakultas/unit kerja yang bersangkutan.

Untuk mempermudah dan memperlancar proses pengadaan barang/jasa, serta menghindari terjadinya *overlap* wewenang panitia pengadaan barang/jasa, maka panitia diberikan batasan tugas, wewenang dan tanggung jawab panitia pengadaan.

Terkait dengan hal tersebut, Ketua Panitia Pengadaan Barang/Jasa pada tanggal 20 Januari 2009 mengatakan :

“Panitia lelang pengadaan barang/jasa mempunyai tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam pelaksanaan lelang”.

Adapun tugas, wewenang dan tanggung jawan panitia pengadaan barang/jasa dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS adalah sebagai berikut :

- 1) menyusun jadwal dan menetapkan tata cara pelaksanaan serta lokasi pengadaan,
- 2) menyusun dan menyiapkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS),
- 3) menyiapkan dokumen pengadaan,
- 4) mengumumkan pengadaan barang/jasa melalui media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum, dan jika kemungkinan melalui media elektronik,
- 5) menilai kualifikasi penyedia barang/jasa melalui pascakualifikasi atau prakualifikasi,
- 6) melakukan evaluasi terhadap penawaran yang masuk,
- 7) mengusulkan calon pemenang,
- 8) membuat laporan mengenai proses dan hasil pengadaan kepada pengguna barang/jasa,
- 9) menandatangani pakta integritas sebelum pelaksanaan pengadaan barang/jasa dimulai”.

Dengan adanya kejelasan tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut diharapkan pekerjaan dapat berjalan lancar. Selain adanya tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas yang dibutuhkan oleh panitia adalah adanya diskresi kewenangan. Diskresi kewenangan diambil sebagai langkah untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku. Diskresi kewenangan ini diperlukan dalam rangka menanggapi tuntutan masyarakat dalam pemberian pelayanan publik yang efisien, responsif dan akuntabel kepada publik.

Dengan adanya diskresi kewenangan ini pula, maka pegawai yang langsung berhubungan dengan publik memiliki *inisiatif*, *kreatif* dan *improvisasi* dalam melaksanakan tugas, tidak lagi tergantung kepada pimpinan dalam memutuskan sesuatu hal dan tidak terkungkung kepada juklak yang diterapkan secara kaku. Tindakan diskresi ini ditempuh dengan mendiskusikan suatu masalah dengan rekan kerja dan memutuskan suatu masalah berdasarkan visi organisasi. Implikasi yang diperoleh dengan adanya diskresi kewenangan yaitu kuatnya daya inisiatif pegawai dalam memberikan pelayanan sehingga dalam bekerja cepat dalam merespons setiap perubahan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, mengurangi gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*), mengurangi aktivitas DUP (*directly-unproductive activities*) yaitu aktivitas pegawai yang monoton seperti mengisi presensi kehadiran,

mengikuti kegiatan ceremonial, membaca koran dan sebagainya sementara pekerjaan yang diselesaikan tidak sepadan dengan waktu yang dihabiskan.

Panitia pengadaan dalam bekerja merupakan suatu tim kerja (*team work*) oleh karena itu harus ada koordinasi dan komunikasi antar personil termasuk dalam pengambilan keputusan. Keputusan yang diambil hendaknya merupakan keputusan bersama (*kolektif*) yang dimusyawarahkan bukan representasi dari ambisi individual. Ketua pengadaan biasa lebih berperan sebagai koordinator dan fasilitator yang berfungsi merumuskan kesimpulan dan keputusan tim pengadaan, termasuk dalam hal pengusulan pemenang.

Dalam hal kompetensi/kemampuan panitia pengadaan dalam pemberian pelayanan terhadap calon penyedia barang/jasa selama proses lelang, masih terdapat permasalahan yang muncul sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang penyedia barang/jasa yang pernah mengikuti lelang di Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 27 Januari 2009 sebagai berikut :

“Masih ada personil Panitia pengadaan barang/jasa yang kurang sepenuhnya mengetahui keseluruhan pekerjaan yang diadakan oleh Bagian Perlengkapan karena pada waktu proses lelang kami menanyakan sesuatu hal tetapi personil tersebut tidak bisa menjawab pada saat itu juga dan harus menanyakan terlebih dahulu kepada personil lain yang lebih memahami hal yang kami maksud”

Menanggapi hal tersebut, Ketua Panitia pengadaan Bagian Perlengkapan UNS mengemukakan sebagai berikut :

“Kompetensi Personil yang diangkat sebagai panitia pengadaan terbagi menjadi 3 aspek yang meliputi : 1) Personil yang memahami tata cara pengadaan, 2) Personil yang memahami substansi pekerjaan/kegiatan yang bersangkutan dan 3) Personil yang memahami hukum-hukum perjanjian kontrak. Personil yang diangkat memang tidak harus memahami pekerjaan secara menyeluruh, tetapi tiap personil mungkin hanya memahami dari 1 atau 2 aspek saja. Kalau misalnya ada calon penyedia barang/jasa yang menanyakan tentang suatu hal memang harus ditanyakan kepada personil yang memahami tentang hal tersebut”.

Idealnya personil yang diangkat sebagai panitia pengadaan haruslah personil yang menguasai secara keseluruhan 3 aspek seperti yang disebutkan di atas. Kurangnya pengetahuan panitia terhadap salah satu aspek pada akhirnya akan menghambat jalannya lelang sehingga akan mengurangi kualitas pelayanan publik.

Kompetensi/kecakapan panitia pengadaan juga diuji pada saat proses lelang berada pada tahap evaluasi, klarifikasi dan negosiasi penawaran harga karena pada tahap inilah proses penentuan calon penyedia barang/jasa yang akan melaksanakan pekerjaan dilakukan, sehingga profesionalitas panitia sangat dibutuhkan agar tidak terjadi kesalahan dalam menentukan calon pemenang lelang yang nantinya akan berdampak pada pelaksanaan pekerjaan.

Berdasarkan wawancara dengan panitia pengadaan tanggal 28 januari 2009, sebagai berikut :

”Menurut saya tahapan yang paling rumit dalam proses lelang pengadaan barang/jasa adalah pada tahap evaluasi, klarifikasi dan negosiasi penawaran karena pada saat itu diperlukan ketelitian dan

kecermatan dari panitia dalam mengevaluasi persyaratan administrasi, teknis dan harga termasuk dalam menganalisis perhitungan-perhitungannya yang nantinya dijadikan sebagai dasar penentuan pemenang lelang” (suasana rapat evaluasi, klarifikasi dan negosiasi dapat dilihat pada lampiran 5).

Berdasarkan wawancara tersebut, tahap evaluasi, klarifikasi dan negosiasi penawaran sebagai awal dari penentuan calon pemenang adalah tahap yang cukup krusial. Sebagai patokan bagi panitia pengadaan dalam tahap evaluasi, klarifikasi dan negosiasi dan menetapkan calon pemenang lelang yang menguntungkan bagi negara, yaitu : 1) Penawaran memenuhi syarat administratif dan teknis yang ditentukan dalam dokumen pemilihan penyedia barang/jasa, 2) perhitungan harga yang ditawarkan adalah terendah yang responsif, 3) telah memperhatikan penggunaan semaksimal mungkin hasil produksi dalam negeri, 4) penawaran tersebut adalah terendah diantara penawaran lain yang memenuhi syarat. Meskipun tahap ini cukup sulit namun apabila panitia sudah berbekal dengan profesionalitas, adanya koordinasi maupun komunikasi yang baik maka diharapkan tidak akan terjadi kekeliruan dalam penentuan calon pemenang lelang.

Berdasarkan hasil dari beberapa wawancara di atas, memang masih terdapat permasalahan yang dihadapi terkait dengan kompetensi/kemampuan dari personil yang diangkat sebagai panitia pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta yaitu belum meratanya kompetensi dari SDM yang diangkat

sebagai panitia pengadaan barang/jasa sehingga masih ada personil yang belum memahami kegiatan pengadaan barang/jasa secara keseluruhan tetapi hanya dari satu atau dua aspek saja. Selain itu juga masih terdapat personil yang belum memiliki sertifikat pengadaan barang/jasa atau minimal pernah mengikuti pelatihan sertifikasi pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

Oleh karena itu, Peningkatan kemampuan personil dalam bidang pengadaan barang/jasa perlu untuk dilakukan secara terus-menerus dengan cara mengikutsertakan panitia pengadaan dalam pelatihan-pelatihan, kursus maupun kegiatan sejenis yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa.

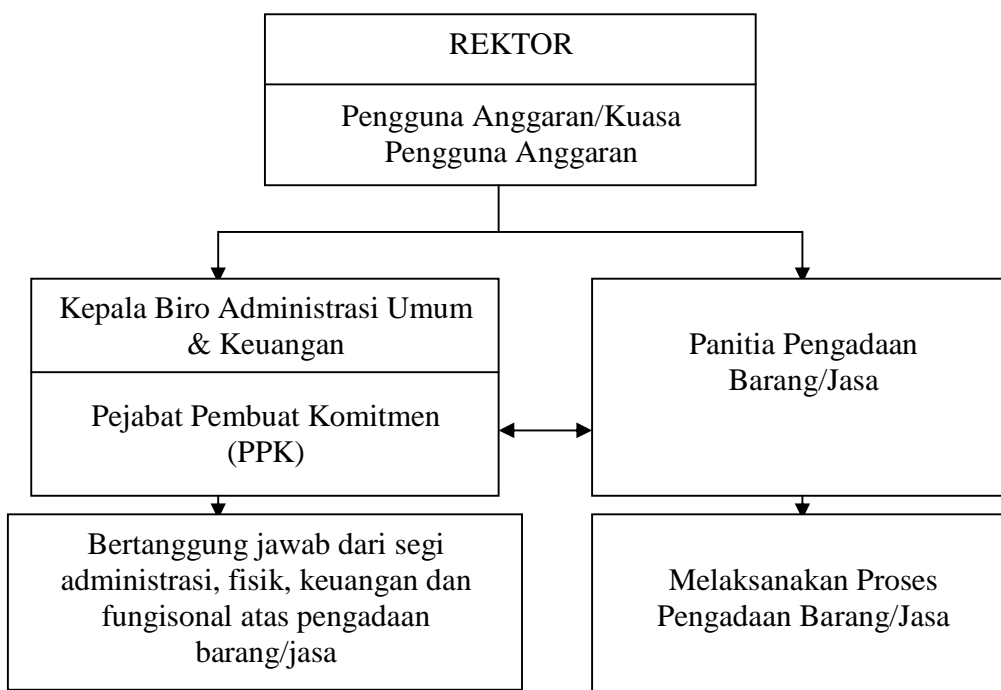
5. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik.

Untuk menghindari terjadinya kesalahan dan penyimpangan yang dilakukan oleh aparat dalam pelaksanaan program atau kegiatan, maka tiap-tiap unit operasional dalam organisasi harus terdapat kejelasan mengenai garis kewenangan, fungsi dan tugas-tugas (*job description*) yang harus dilaksanakan oleh masing-masing personil, sehingga setiap personil mengetahui dengan pasti tentang wewenang, fungsi dan tugasnya masing-masing dan dapat melaksanakannya dengan baik yang akhirnya semua kegiatan dapat berjalan sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan organisasi. Adanya garis kewenangan yang jelas dalam suatu organisasi

juga akan memberikan kejelasan dalam garis komando sehingga akan menghindari terjadinya *overlap* dalam melaksanakan tugas.

Adapun garis kewenangan dalam kaitannya dengan proses pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS dapat dilihat pada bagan 10.

Bagan 10. Garis Kewenangan dalam pelaksanaan Proses Pengadaan Barang/Jasa di Bagian Perlengkapan UNS



Bagan tersebut menunjukkan bahwa terdapat delegasi kewenangan dalam bidang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS yang terlihat bahwa Rektor mendelegasikan kewenangan dengan mengangkat Kepala Biro Administrasi Umum dan Keuangan sebagai Pejabat Pembuat Komitmen yang bertanggung jawab secara keseluruhan administrasi, fisik, keuangan dan fungsional dari kegiatan pengadaan barang/jasa yang

dilaksanakan oleh panitia pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS. Panitia pengadaan tidak bertanggung jawab secara langsung kepada Rektor atas kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan meskipun yang mengangkat panitia pengadaan adalah Rektor, tetapi dengan adanya delegasi kewenangan tersebut pertanggungjawaban panitia adalah kepada Kepala Biro Administrasi Umum & Keuangan sebagai Pejabat Pembuat Komitmen.

Mengenai garis kewenangan dalam pelaksanaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS sebagaimana nampak pada bagan diatas, menurut Kepala Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 21 Januari 2009 sebagai berikut :

“...garis kewenangan dalam pelaksanaan lelang di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta sudah cukup jelas dan baik, masing-masing melaksanakan peran dan tugas sesuai wewenangnya sehingga tugas dapat dilaksanakan dengan baik dan lancar”.

Untuk selanjutnya ditambahkan oleh Kepala Bagian Perlengkapan UNS :

“Selama proses lelang berlangsung tidak ada *intervensi* dari pejabat yang ada di UNS, semua hal yang terkait dengan pelaksanaan lelang diserahkan sepenuhnya kepada panitia lelang sehingga panitia lelang dapat bertindak secara obyektif tanpa ada pengaruh dan tekanan dari pihak manapun”.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut terlihat bahwa garis kewenangan yang berkaitan dengan proses pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS sudah berjalan cukup baik, tetapi sebagai antisipasi tindakan pencegahan (*preventing*) agar selama proses pengadaan

barang/jasa tidak menyimpang dari prosedur serta masing-masing personil bekerja sesuai tugas dan wewenang masing-masing maka diperlukan suatu fungsi yaitu pengawasan (*controlling*). Pengawasan ini mempunyai fungsi yang sangat menentukan serta menjadi kekuatan terakhir sebagai upaya untuk mengetahui dengan jelas apakah penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan perencanaan atau tidak, dan apakah terjadi maladministrasi (penyimpangan) atau tidak.

Pengawasan yaitu keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin bahwa berbagai kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya.

Adapun jenis-jenis pengawasan dalam proses pengadaan barang/jasa yang ada di Bagian Perlengkapan UNS, meliputi :

1. Pengawasan Fungsional (wasnal), yaitu pengawasan yang dilakukan pihak-pihak (unit/instansi) yang secara fungsional bertugas dan berfungsi untuk melakukan pengawasan. Pengawasan ini dilaksanakan oleh Rektor Universitas Sebelas Maret sebagai Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang UNS.
2. Pengawasan Melekat (waskat), yaitu pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan dalam suatu unit/instansi/departemen. Pengawasan ini dilaksanakan oleh Kepala Biro Administrasi Umum dan Keuangan UNS sebagai atasan langsung dari Bagian Perlengkapan UNS.

3. Pengawasan Sosial (Wasos), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintah dan aparaturnya Negara.
4. Pengawasan Diri Sendiri (*Self control*), yaitu pengawasan yang dilakukan terhadap diri sendiri. Dalam pengawasan ini maka tiap individu bertanggung jawab untuk mengawasi dirinya sendiri untuk tidak berbuat menyimpang dari prosedur dan aturan yang berlaku.

Berkaitan dengan fungsi pengawasan ini, Kepala Bagian Perlengkapan

UNS pada wawancara tanggal 28 Januari 2009 mengatakan bahwa :

“Untuk melaksanakan pengawasan dalam pengadaan barang/jasa maka Rektor mengangkat panitia penerimaan/pemeriksaan barang/jasa yang bertugas memeriksa/serah terima barang/jasa. Jika barang/jasa yang diserahkan sudah baik dan lengkap maka akan diterima oleh panitia penerimaan/pemeriksaan yang dilengkapi dengan Berita Acara Serah Terima barang/jasa namun apabila barang/jasa yang diserahkan tidak dalam keadaan baik dan tidak lengkap maka panitia penerimaan/pemeriksaan berhak menolak dan prosedur pencairan dana tidak dapat dilaksanakan”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka fungsi pengawasan sudah diterapkan di Bagian Perlengkapan UNS baik pengawasan yang bersifat fungsional, pengawasan melekat maupun pengawasan diri sendiri (*self control*), hanya saja pengawasan yang bersifat sosial yaitu pengawasan yang berasal dari masyarakat secara langsung selama ini memang belum pernah ada. Selama ini belum ada masyarakat yang berpartisipasi secara aktif dalam proses pengawasan dalam pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan

UNS baik yang berupa laporan, pengaduan dan sebagainya sebagai bentuk fungsi pengawasan dari masyarakat. Oleh karena itu peran serta aktif pengawasan dari masyarakat luas (*social control*) sangat dibutuhkan dalam proses pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS agar dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa benar-benar terbuka, transparan, bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta akuntabel.

6. Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan bentuk korupsi secara aktif.

Korupsi yang biasanya terjadi di dalam instansi pemerintah *atau biasa* disebut dengan *bureaucratic corruption* atau korupsi yang dilakukan oleh aparat yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik. dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik terdapat 2 jenis korupsi yang dilakukan oleh birokrat, yaitu 1) Manipulasi, yaitu ketika para birokrat dengan sengaja memanfaatkan dana lembaga pemerintah untuk kepentingan pribadi, 2) suap, yaitu ketika para birokrat memanfaatkan posisi atau jabatannya untuk memperoleh uang ekstra dari pengguna jasa (*client*).

Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 mengamanatkan bahwa dalam melaksanakan tugas panitia pengadaan harus bisa bekerja secara profesional dan mandiri atas dasar kejujuran, serta menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan barang/jasa yang seharusnya dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa. Untuk

melaksanakan hal tersebut, maka personil yang diangkat sebagai panitia pengadaan adalah personil yang memiliki karakter dan mental sebagaimana yang disebutkan.

Hal ini seperti dikemukakan oleh Ketua Panitia Pengadaan pada wawancara tanggal 28 Januari 2009, sebagai berikut :

”Selama ini dalam menjalankan tugas sebagai panitia pengadaan, kami tim pengadaan tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan berupa apa saja kepada calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS atau kepada siapapun yang diketahui atau patut dapat diduga berkaitan dengan pengadaan barang/jasa. Hal ini kami lakukan agar dalam melaksanakan tugas dapat berjalan secara obyektif sehingga terbebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)”.

Hal senada juga diungkapkan oleh salah satu calon penyedia barang/jasa yang pernah mengikuti lelang di Bagian Perlengkapan UNS, sebagai berikut :

”Selama saya mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS, saya dilayani dengan baik dan dari panitia pengadaan juga tidak pernah meminta biaya apapun kepada kami selain yang ditetapkan dalam lelang ataupun menawarkan & menjanjikan kepada kami untuk dijadikan pemenang lelang dengan meminta imbalan”.

Demikian halnya dalam penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (*Owner Estimate*) yang nantinya dijadikan sebagai dasar bagi calon penyedia barang/jasa dalam membuat penawaran dilakukan secara profesional tidak hanya asal-asalan.

Menurut Ketua Panitia Pengadaan Bagian Perlengkapan pada wawancara tanggal 28 Januari 2009 :

“Dalam Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (*Owner Estimate*), maka panitia pengadaan sebelumnya terlebih dahulu harus mengetahui standar barang yang akan diadakan, untuk itu panitia pengadaan barang/jasa melakukan survey di lapangan untuk mengetahui data harga barang di pasaran. Untuk selanjutnya, dalam pembuatan harga perkiraan sendiri (*Owner Estimate*) dengan cara panitia mendasarkan pada harga barang/jasa tersebut di pasaran ditambah pajak PPN 10% (sepuluh persen) ditambah keuntungan perusahaan $\pm 10\%$ ”.

Didalam penyusunan harga perkiraan sendiri tersebut, data mengenai harga di pasaran dapat berasal dari :

- 1) Harga pasar setempat menjelang dilaksanakannya pengadaan,
- 2) Informasi biaya satuan yang dipublikasikan secara resmi oleh Badan Pusat Statistik (BPS), asosiasi terkait dan sumber data lain yang dapat dipertanggungjawabkan,
- 3) Daftar biaya/tarif barang/jasa yang dikeluarkan oleh agen tunggal/pabrikan,
- 4) Biaya kontrak sebelumnya yang sedang berjalan dan mempertimbangkan faktor perubahan biaya, apabila terjadi perubahan biaya dan
- 5) Daftar biaya standar yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.

HPS ini digunakan sebagai alat untuk menilai kewajaran harga penawaran yang diajukan oleh penyedia barang/jasa termasuk rinciannya dan untuk menetapkan besaran tambahan nilai jaminan pelaksanaan bagi penawaran yang dinilai terlalu rendah, walaupun tidak dapat dijadikan dasar untuk menggugurkan penawaran, oleh karena itu dalam penyusunan HPS

panitia dituntut untuk profesional sehingga harga yang ditetapkan menguntungkan bagi negara.

Meskipun panitia pengadaan sudah bekerja secara teliti dan cermat, seringkali masih terdapat *complain* dari pihak yang mengusulkan barang (*user*). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah seorang *user* pada wawancara tanggal 29 Januari 2009 sebagai berikut :

”Pada waktu mengajukan proposal ke Bagian Perlengkapan UNS mengenai pengadaan alat/barang, kami mengajukan barang ”X” dengan spesifikasi tertentu yang sudah kami cantumkan, namun setelah proses pengadaan dan barang tersebut dikirimkan kepada kami ternyata tidak sesuai dengan yang kami kehendaki”.

Menanggapi hal tersebut panitia Pengadaan Bagian Perlengkapan UNS mengatakan bahwa :

”Memang *user* sudah mengajukan proposal pengadaan alat laboratorium dengan mencantumkan spesifikasi, namun spesifikasi yang dicantumkan hanya spesifikasi minimal. Pada saat *Aanwijzing* memang dari calon penyedia barang/jasa ada yang menanyakan alat dimaksud, ketika kami konfirmasi kepada *user* untuk dapat hadir untuk memberikan penjelasan ternyata tidak ada ditempat dan ketika kami menanyakan kepada rekan yang lain mengenai alat tersebut tidak ada yang mengetahui, jadi akhirnya yang kami jadikan patokan hanya spesifikasi minimal sesuai proposal dan yang terjadi akhirnya setelah barang dikirim tidak sesuai yang dikehendaki oleh *user*”.

Hal senada juga disampaikan oleh penyedia barang yang menyediakan barang tersebut sebagai berikut :

”Kami sudah mengirimkan barang sesuai dengan spesifikasi minimal yang disebutkan dalam dokumen pengadaan barang, hanya saja karena spesifikasi tersebut masih kurang jelas dan pada saat rapat penjelasan pekerjaan (*Aanwijzing*) *user* tidak datang untuk memberikan penjelasan yang lebih mendetail terhadap barang tersebut sehingga pada saat barang kami kirimkan ternyata tidak sesuai dengan yang dikehendaki oleh *user*”.

Berdasarkan wawancara di atas, maka perlu adanya koordinasi dan komunikasi yang baik antara beberapa pihak yang terlibat dalam kegiatan pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS yaitu antara *user* (pengguna barang), panitia pengadaan dan penyedia barang/jasa sangat dibutuhkan agar kegiatan yang dilaksanakan memang sesuai dengan yang diinginkan oleh pengguna barang/jasa, tidak terjadi kekeliruan terhadap barang/jasa yang diadakan sehingga dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).

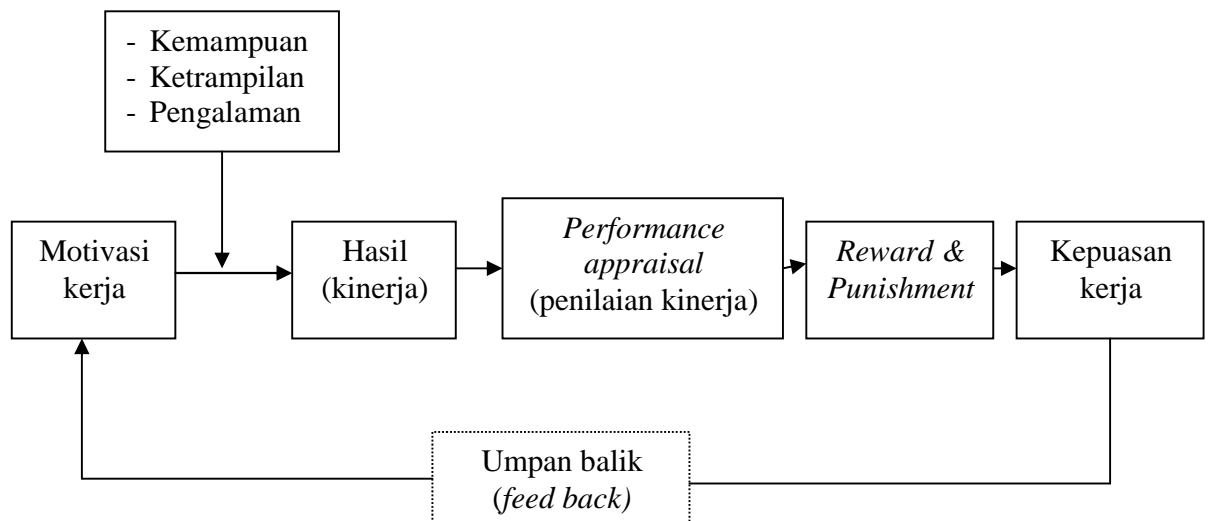
Faktor lain yang juga sangat berpengaruh terhadap adanya praktik korupsi dalam bidang pengadaan barang/jasa yaitu renumerasi/sistem kompensasi. Sistem kompensasi merupakan salah satu alat untuk mempengaruhi personel dalam organisasi. Sistem kompensasi yang adil dan mensejahterakan akan dapat memacu semangat kerja dan memperbaiki moralitas pegawai, sebaliknya sistem kompensasi yang tidak adil, diskriminatif dan tidak mampu mensejahterakan pegawai akan memicu rendahnya motivasi, semangat kerja dan moralitas pegawai yang akhirnya akan sangat berpotensi menyebabkan munculnya praktik korupsi.

Mengenai kompensasi/honorarium panitia pengadaan di Universitas Sebelas Maret berdasarkan SK Rektor No.756/H27/KU/2008 tanggal 7 Oktober 2008 tentang Penetapan tarif kegiatan di Universitas Sebelas Maret, ditetapkan sebagai berikut :

No.	Jabatan dalam panitia	Honorarium (Rp.)
1.	Ketua	100.000,- / 3 bulan
2.	Sekretaris	80.000,- / 3 bulan
3.	Anggota	75.000,- / 3 bulan

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa sistem kompensasi yang dilaksanakan di Universitas Sebelas Maret masih cukup rendah dan belum memadai apabila dibandingkan dengan kegiatan yang dilaksanakan maupun resiko dan tanggung jawab yang dipikul oleh paniti pengadaan barang/jasa. Sistem kompensasi yang masih cukup rendah ini tentu saja sangat potensial untuk memunculkan adanya korupsi, kolusi maupun nepotisme diantara panitia pengadaan dengan penyedia barang/jasa, oleh karena itu perlu adanya tinjauan ulang tentang penetapan tarif honorarium tersebut yang lebih pantas, wajar dan proporsional sesuai dengan beban kerja maupun resiko yang ditanggung oleh panitia pengadaan barang/jasa guna mencegah terjadinya tindakan korupsi, kolusi maupun nepotisme antara panitia pengadaan dengan penyedia barang/jasa.

Hal penting terkait dengan manajemen kompensasi yang juga dapat digunakan sebagai alat untuk mencegah terjadinya praktik korupsi yaitu dengan mekanisme pemberian *reward* dan *punishment*. Adapun mekanisme pemberian reward dan punishment tampak pada bagan 10.

Bagan 11. Mekanisme *Reward* dan *Punishment*

Bagan 11 menunjukkan bagaimana mekanisme reward dan punishment akan sangat berpengaruh terhadap kepuasan kerja pegawai maupun motivasi kerja pegawai. Sistem *reward* dan *punishment* yang adil akan meningkatkan kepuasan pegawai, sebaliknya *reward* dan *punishment* yang diskriminatif dan tidak adil akan menurunkan kepuasan pegawai dan umpan balik dari tingkat kepuasan pegawai tersebut akan berpengaruh terhadap motivasi kerja pegawai.

Penyakit KKN dalam birokrasi publik tidak mungkin dapat diberantas hanya dengan menetapkan berbagai peraturan yang mengandung ancaman sanksi hukum kepada pelaku KKN. Yang jauh lebih penting adalah komitmen dan tanggung jawab dari semua aparat atau pegawai pemerintah untuk menghindari kecenderungan ke arah KKN tersebut. Sebagai upaya untuk mengurangi terjadinya KKN dapat dilakukan dengan beberapa cara

diantaranya : 1) menegakkan kriteria efektivitas dan efisiensi, 2) sistem pemberian remunerasi berdasarkan kinerja (*merit system*) bukan pada kriteria subjektif tetapi terkait dengan prestasi seorang pegawai, 3) membudayakan delegasi kewenangan dan diskresi yang bertanggung jawab sehingga mekanisme pelayanan publik dapat berjalan lancar dan 4) Orientasi kepada pelayanan pengguna jasa.

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan (*customers*). Sistem pelayanan publik yang baik akan akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk maladministrasi (penyimpangan) yang terjadi akan mudah diketahui.

B. Aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya Potensi Maladministrasi dalam proses Lelang Pengadaan Barang/Jasa

Maladministrasi (penyimpangan) merupakan suatu tindakan atau perilaku yang dilakukan di luar batas kewajaran atau perilaku yang terjadi di luar ketentuan yang berlaku dalam lingkungan social (seperti : norma, etika, peraturan, dll). Dalam birokrasi maladministrasi biasanya lebih dikenal dengan istilah Patologi Birokrasi, yaitu penyimpangan perilaku yang dilakukan aparat

pemerintah akibat lemahnya sistem yang ada serta kontrol sosial yang lemah. Organisasi pemerintah (birokrasi) tidak mungkin sepenuhnya terbebas dari penyakit birokrasi (patologi), begitu pula sebaliknya bahwa tidak mungkin semua kategori penyakit pemerintah dilakukan oleh satu organisasi pemerintah tertentu. Tinggi rendahnya patologi birokrasi yang terjadi dalam tubuh suatu organisasi tentu saja akan sangat berpengaruh terhadap kualitas kinerja aparat birokrasi di dalamnya.

Terdapat 4 (empat) aspek yang dapat mempengaruhi munculnya potensi maladministrasi khususnya dalam rangka pengadaan barang/jasa yaitu :

1. Profesionalisme

Profesional mengandung makna bahwa seseorang benar-benar memahami seluk-beluk tugasnya secara mendalam dengan istilah lain profesionalisme yaitu tingkat kesesuaian (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic competence*) dengan kebutuhan tugas (*task requirement*).

Untuk mengetahui profesionalitas aparat birokrasi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa, maka dapat dilihat dari indikator : pengetahuan aparat yang bersangkutan terhadap harga barang, pengetahuan aparat sebagai penyedia pekerjaan tentang calon penyedia barang/jasa yang akan melaksanakan pekerjaan dan pengetahuan aparat tentang prosedur pelaksanaan kegiatan. Pengetahuan aparat sebagai pelaksana pengadaan barang/jasa mengenai harga barang/jasa merupakan suatu hal yang mutlak,

hal ini tentu saja untuk menjaga agar barang/jasa yang diperoleh adalah barang/jasa yang berkualitas dengan harga yang kompetitif sehingga tidak merugikan Universitas pada khususnya dan Negara pada umumnya. Tingkat pemahaman panitia pengadaan akan harga barang/jasa yang diadakan merupakan perwujudan dari profesionalitas aparat.

Terkait dengan hal di atas, hasil wawancara dengan panitia pengadaan barang/jasa, pada wawancara tanggal 28 Januari 2009 :

“untuk mengetahui harga standar barang yang akan diadakan, panitia biasanya terlebih dahulu mengadakan survey harga di pasaran kemudian harga barang di pasaran ini dijadikan patokan sebagai dasar penyusunan Harga Perkiraan Sendiri (*Owner Estimate*) yang jumlah totalnya diumumkan kepada calon penyedia barang/jasa pada saat rapat penjelasan pekerjaan (*Aanwijzing*) yang selanjutnya bisa dijadikan perkiraan/taksiran oleh penyedia barang/jasa dalam mengajukan penawaran harga kepada panitia pengadaan, karena penawaran harga yang sah nilainya harus di bawah pagu anggaran dan HPS (suasana pada saat pemasukan/pembukaan penawaran dapat dilihat pada lampiran 6)”.

Pengetahuan panitia pengadaan terhadap calon penyedia barang/jasa dapat diperoleh melalui :

1. Dokumen Klasifikasi dan Kualifikasi calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS ataupun dari dokumen kualifikasi yang termasuk dalam Daftar Rekanan Mampu yang dimiliki UNS.

2. Melihat Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) bagi calon penyedia barang dan Surat Ijin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK) bagi calon penyedia Jasa Pelaksana Konstruksi.

kategori SIUP bagi calon penyedia barang terdiri dari :

- a. Kategori Kecil untuk pengadaan barang dengan nilai pengadaan dibawah 1 milyar rupiah
- b. Kategori Besar untuk pengadaan barang dengan nilai pengadaan diatas 1 milyar rupiah

Sedangkan klasifikasi dan kualifikasi Badan Usaha Jasa Pelaksana Konstruksi terlihat pada tabel 8.

Tabel 8. Klasifikasi dan Kualifikasi Badan Usaha Jasa Pelaksana Konstruksi

No	Golongan	Gred	Kemampuan
1	Golongan kecil	Gred 1	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko kecil, teknologi sederhana dan biaya s.d Rp 100 juta
		Gred 2	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko kecil, teknologi sederhana dan biaya s.d Rp 300 juta
		Gred 3	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko kecil, teknologi sederhana dan biaya s.d Rp 600 juta
		Gred 4	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko sedang, teknologi madya dan biaya s.d 1 milyar rupiah
3	Golongan Menengah	Gred 5	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko tinggi, teknologi tinggi dan biaya di atas 1 milyar s.d 10 milyar rupiah

Lanjutan tabel 8

4	Golongan besar	Gred 6	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko tinggi, teknologi tinggi dan biaya di atas 1 milyar s.d 25 milyar rupiah
		Gred 7	Mampu mengerjakan proyek dengan resiko tinggi, teknologi tinggi dan biaya di atas 1 milyar s.d tak terbatas

Untuk mengetahui kompetensi dan kemampuan tenaga yang dimiliki oleh penyedia jasa konstruksi yang nanti akan dipergunakan sebagai pertimbangan dalam menentukan pemenang lelang, panitia mengetahui dengan cara melihat kualifikasi pendidikan, kesesuaian dengan bidang pekerjaan yang akan dilaksanakan dan juga tenaga yang ditugaskan oleh penyedia jasa konstruksi harus memiliki sertifikat ketrampilan kerja yang disahkan oleh Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi Daerah dengan kompetensi kerja yang dikuasai sebagaimana terlihat pada tabel 9.

Tabel 9. Kualifikasi & kompetensi tenaga jasa konstruksi

No	Kualifikasi	Kompetensi kerja yang dikuasai
1	Tingkat I	<ul style="list-style-type: none"> - Mempelajari penugasan sebagai Pelaksana Lapangan Tk.II. - Mempelajari dokumen kontrak pelaksanaan proyek dibidangnya. - Membuat rencana pelaksanaan pekerjaan - Mempelajari gambar kerja (<i>shop drawing</i>) - Mengendalikan pelaksanaan pekerjaan dilapangan - Memeriksa hasil pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan spesifikasi teknis dan penjaminan mutu - Mengukur hasil pekerjaan di lapangan (kualitas, kuantitas dan waktu) - Menyiapkan data gambar yang telah dilaksanakan (<i>as built drawing</i>) - Membuat laporan pelaksanaan pekerjaan secara berkala
2	Tingkat II	<ul style="list-style-type: none"> - Dapat membaca gambar kerja dan RKS - Dapat membuat laporan harian - Dapat menentukan dan memilih material yang baik - Dapat menghitung kebutuhan material yang diperlukan - Dapat menentukan model kerja/pelaksanaan - Dapat menghitung kebutuhan waktu kerja - Dapat menghitung rencana anggaran biaya pelaksanaan

Tabel di atas menunjukkan dokumen kualifikasi yang harus dimiliki oleh calon penyedia barang/jasa yang harus disampaikan kepada panitia pengadaan pada saat mengikuti proses lelang dan kualifikasi untuk tenaga konstruksi harus memiliki sertifikat pengadaan dengan kemampuan

sebagaimana disebutkan di atas. Panitia pengadaan harus memiliki pengetahuan dan kecakapan dalam menilai apakah calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang sudah memenuhi persyaratan kualifikasi sebagaimana disebutkan di atas (*qualified*) sehingga pada saat dinyatakan sebagai pemenang lelang benar-benar mampu melaksanakan pekerjaan dengan baik sesuai dengan kualifikasi dan kompetensinya.

Mengenai pengetahuan dan pemahaman panitia pengadaan mengenai prosedur kerja, menurut salah satu peserta lelang di Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 27 Januari 2009 sebagai berikut :

”Idealnya seluruh anggota panitia pengadaan mengetahui prosedur dan keseluruhan pekerjaan yang dilaksanakan termasuk peraturan-peraturan yang terkait dengan lelang, tetapi ternyata memang masih ada personil panitia pengadaan yang tidak sepenuhnya mengetahui sehingga ketika kami menanyakan tentang prosedur lelang personil tersebut harus menanyakan terlebih dahulu dengan rekan yang lain”

Dari hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa masih terdapat personil yang belum secara menyeluruh mengetahui prosedur lelang yang seringkali menjadi penyebab timbulnya maladministrasi dan kesalahan prosedur. Oleh karena itu, untuk mengurangi bahkan menghilangkan munculnya potensi maladministrasi dan kesalahan prosedur dalam proses lelang yang disebabkan oleh faktor sumber daya manusia (*human resources*), maka peningkatan kualitas sumber daya manusia khususnya dalam hal pengadaan barang/jasa harus selalu dilaksanakan dengan program

pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan yang terkait dengan pengadaan barang/jasa.

2. Prinsip Keadilan

Keadilan (*equity*) yaitu memberikan perlakuan sama (baik masyarakat pengguna jasa maupun aparat sebagai pelayan) dengan perlakuan yang terbuka, seimbang dan setara tanpa harus membedakan (*inklusif*). Seorang aparat birokrasi di dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat harus mampu melayani secara sama (*equal effectiveness*), tidak boleh terpengaruh, memihak maupun bersikap diskriminatif terhadap pihak-pihak tertentu yang akan merugikan calon penyedia barang/jasa yang lain. Yang dimaksud keadilan berdasarkan konteks pengadaan barang/jasa yaitu memberikan perlakuan yang sama bagi semua calon penyedia barang/jasa dan tidak mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu, dengan cara dan atau alasan apapun. Netralitas dan sikap adil panitia pengadaan sebagai *public service* sangat diperlukan konsistensinya, sehingga semua calon penyedia barang/jasa yang masuk dan terpilih melalui proses seleksi alamiah sesuai prosedur yang berlaku. Dengan demikian diharapkan calon penyedia barang/jasa yang dinyatakan sebagai pemenang merupakan suatu jawaban dari sebuah kebutuhan pelaksanaan pekerjaan.

Hasil wawancara pada tanggal 27 Januari 2009 dengan salah satu penyedia barang/jasa yang pernah mengikuti lelang di Bagian Perlengkapan UNS, sebagai berikut :

”Selama proses lelang berlangsung panitia pengadaan memberikan pelayanan kepada kami secara baik, adil dan setara. Tidak ada dari calon penyedia barang/jasa yang mendapatkan perlakuan istimewa dari panitia pengadaan, semua diperlakukan sama”.

Hasil wawancara di atas memberikan gambaran bahwa selama proses lelang pengadaan barang/jasa berlangsung, panitia berusaha bersikap adil terhadap semua calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang di Bagian Perlengkapan UNS. Perlakuan yang adil bagi seluruh calon penyedia barang/jasa ini akan berpengaruh terhadap terciptanya proses lelang yang terbuka serta persaingan yang sehat antar calon penyedia barang/jasa sehingga akan menghasilkan pemenang yang benar-benar *qualified*.

3. Konspirasi

Konspirasi adalah persekongkolan antara sekelompok orang untuk maksud-maksud tertentu, biasanya bersifat negatif. Persekongkolan dimaksud dapat hanya melibatkan “orang-orang dalam”, tetapi dapat pula melibatkan pihak-pihak tertentu diluar birokrasi. Alasannya beraneka ragam, tetapi biasanya adalah agar pihak-pihak yang terlibat memperoleh keuntungan, atau paling sedikit agar kepentingan mereka tidak dirugikan.

Seringkali adanya hubungan tertentu antara masyarakat dengan pejabat/penguasa, baik itu hubungan kekerabatan maupun hubungan pertemanan membuka peluang untuk melakukan aksi *profit taking* di kalangan *pemburu rente*. Hal ini sudah pasti akan menguntungkan segelintir pihak tertentu, dan merugikan banyak pihak (masyarakat). Dalam konteks lelang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS yang ingin dilihat dan diukur penulis adalah : hubungan calon penyedia barang/jasa dengan panitia pengadaan dan hubungan antar sesama calon penyedia barang/jasa.

Menurut ketua panitia pengadaan barang/jasa Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 28 Januari 2009 mengenai siapa saja calon penyedia barang/jasa yang berhak mengikuti proses lelang serta dalam penentuan pemenang lelang, sebagai berikut :

“Dalam proses lelang yang diadakan di Bagian Perlengkapan UNS, kami mengumumkan secara terbuka pengadaan tersebut di media massa maupun di website sehingga masyarakat dunia usaha yang berminat bisa mengikuti pelelangan dengan melampirkan persyaratan kualifikasi yang sesuai, proposal administrasi, teknis dan biaya. Untuk selanjutnya panitia mengadakan evaluasi, klarifikasi dan negosiasi terhadap semua penawaran yang masuk minimal terhadap 3 penawaran dengan harga terendah. Adapun untuk menentukan pemenang lelang dilakukan oleh panitia secara obyektif tanpa ada unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)”. (persyaratan kualifikasi penyedia barang/jasa dapat dilihat pada lampiran 7)

Hal senada juga diungkapkan oleh salah seorang peserta lelang, sebagai berikut :

“Rekanan yang ditetapkan sebagai pemenang lelang tidak didasarkan pada ada tidaknya hubungan antara peserta dengan panitia pengadaan sebagaimana yang dicurigai oleh masyarakat, tetapi penetapan tersebut telah melalui prosedur yang benar dan rekanan yang ditunjuk juga telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan sehingga dalam melaksanakan pekerjaan tidak mengalami hambatan baik secara teknis maupun administrasi”.

Berdasarkan wawancara di atas, dalam proses lelang nampaknya sudah dilaksanakan secara terbuka dan tidak ada indikasi adanya konspirasi antara panitia pengadaan dengan peserta lelang. Hubungan kerja antara Panitia pengadaan barang/jasa Bagian Perlengkapan UNS dengan penyedia barang/jasa bukan didasarkan pada adanya hubungan famili, kekerabatan ataupun pertemanan melainkan hubungan kerja berdasarkan keunggulan klasifikasi dan kualifikasi sehingga dalam pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan dengan baik dan lancar karena didasarkan pada kemampuan dan pengalaman. Oleh karena itu sebagai tindakan *preventing* (pencegahan) terhadap adanya konspirasi antara panitia dengan calon penyedia barang/jasa, maka peran aparat pengawas harus dilaksanakan secara konsisten dan obyektif. Selain itu guna mencegah terjadinya konspirasi antar sesama calon penyedia barang/jasa, panitia harus benar-benar bersikap profesional, memiliki pengetahuan yang cukup terhadap calon penyedia barang/jasa yang mengikuti proses lelang sehingga dalam mengambil keputusan pemenang lelang diperoleh penyedia barang/jasa yang benar-benar mampu melaksanakan pekerjaan dengan baik.

4. Ketidakjujuran

Ketidakjujuran adalah tindakan seseorang yang memanipulasi suatu ketentuan atau keadaan yang dengan sedemikian rupa, sehingga pelakunya memperoleh sesuatu bentuk keuntungan pribadi yang sesungguhnya bukan haknya. Ketidakjujuran dapat dilakukan secara kolektif maupun personal, namun yang jelas sikap jujur ini berasal dari aspek internal dari pribadi seseorang. Sikap tidak jujur ini dapat terlihat dalam banyak hal, misalnya seperti dalam pertanggungjawaban keuangan, laporan penggunaan barang, penyelesaian tugas dan dalam menilai kinerja orang lain.

Adanya laporan keuangan dan penggunaan barang yang ada dalam suatu instansi merupakan cerminan dari akuntabelnya organisasi tersebut. Artinya setiap individu yang terlibat dan terkait dalam organisasi tersebut berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan semua penggunaan asset organisasi baik keuangan organisasi maupun barang.

Menurut Ketua Panitia Pengadaan Barang/Jasa Bagian Perlengkapan UNS pada wawancara tanggal 27 Januari 2009 :

“Seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS pada tahun 2008 dilakukan sesuai prosedur yang berlaku, dimana setiap proses dilakukan pencatatan secara tertulis, kemudian dilaporkan kepada Biro Administrasi Umum dan Keuangan selaku Pejabat Pembuat Komitmen di Universitas Sebelas Maret Surakarta yang selanjutnya akan dilaporkan kepada Rektor UNS selaku Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang di UNS”

Melihat keterangan di atas, aspek kejujuran memang sangat ditekankan kepada seluruh personel yang terkait dengan proses pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS mulai dari proses pengadaan barang/jasa itu sendiri sampai dengan penggunaan barang maupun laporan keuangan dilaporkan secara transparan.

Laporan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengadaan barang/jasa sangat dibutuhkan baik secara fisik, keuangan maupun administrasi. Laporan pertanggungjawaban/akuntabilitas dalam pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS ini meliputi : 1) Akuntabilitas *implisit* yaitu bahwa setiap pejabat atau pegawai pemerintah secara implisit bertanggung jawab atas setiap kebijakan, tindakan atau proses pelayanan publik yang dilaksanakan. Akuntabilitas implisit dalam rangka pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan UNS ini berupa laporan internal dari panitia pengadaan kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), dan 2) Akuntabilitas eksplisit (*answerability*) adalah pertanggungjawaban seorang pejabat atau pegawai pemerintah manakala dia diharuskan untuk menjawab atau menanggung konsekuensi dari cara-cara yang mereka gunakan dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Akuntabilitas eksplisit ini terkait dengan akuntabilitas dengan pihak-pihak di luar Universitas Sebelas Maret Surakarta dimana panitia harus bisa menjawab atau bertanggung jawab dalam hal pengadaan barang/jasa yang dilakukan seandainya terdapat pihak di luar UNS yang menanyakan hal tersebut.

Dengan adanya pelaporan/akuntabilitas yang jelas dan transparan maka semua hasil kegiatan dapat dipertanggungjawabkan kepada semua pihak yang berkepentingan sehingga diharapkan dapat terhindar dari segala bentuk penyimpangan (maladministrasi)

Berdasarkan beberapa hasil wawancara di atas, maka beberapa praktik maladministrasi yang terjadi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa dapat dilihat pada tabel 10.

Tabel 10. Matrik Hasil Penelitian

No	Uraian	Kriteria	Praktik Maladministrasi yang terjadi
A.	Bentuk-bentuk Maladministrasi		
1.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instansi wajib mengumumkan rencana pengadaan barang/jasa setiap awal pelaksanaan Tahun Anggaran. 2. Penayangan pengumuman lelang minimal 7 hari kerja dalam hal pengumuman dilakukan di papan pengumuman resmi untuk penerangan umum dan internet, 1 kali di media cetak di awal masa pengumuman. Adapun ketentuannya adalah sebagai berikut : 3. Pengumuman lelang pengadaan dengan nilai sampai dengan 1 milyar sekurang-kurangnya dimuat dalam : 1) surat kabar provinsi, 2) surat kabar nasional bila jumlah penyedia barang/jasa yang mampu melaksanakan kegiatan tersebut yang berdomisili di provinsi tersebut kurang dari 3. 4. Pengumuman lelang pengadaan dengan nilai diatas 1 milyar minimal dimuat dalam 1 surat kabar nasional dan 1 surat kabar provinsi. 5. Alokasi waktu prosedur lelang ditetapkan sebagai berikut : 6. Pengumuman 1 kali di surat kabar dan minimal 7 hari di internet. 7. Pengambilan dokumen 1 hari setelah pengumuman s.d 1 hari sebelum batas akhir pemasukan dokumen 8. Penjelasan (Aanwijzing) paling cepat 4 hari sejak tanggal pengumuman 9. Pemasukan penawaran, batas akhir pemasukan minimal 2 hari setelah penjelasan. 10. Pembukaan dokumen penawaran : hari terakhir pemasukan dokumen penawaran. 11. Evaluasi dokumen penawaran : maksimal 7 hari setelah pembukaan penawaran. 12. Usulan calon pemenang : paling lambat 7 hari setelah pembukaan penawaran 13. Pengumuman pemenang : maksimal 2 hari setelah penetapan pemenang 14. Masa sanggah : 5 hari kerja sejak pengumuman pemenang 15. Penunjukan pemenang : paling lambat 4 hari sejak pengumuman 16. Penandatanganan kontrak : paling lambat 14 hari sejak dikeluarkan SKPPBJ 17. Pelaksanaan/penyerahan pekerjaan : sesuai dengan yang tercantum dalam dokumen/kontrak 	<p>Pada pelaksanaan lelang pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Bagian Perlengkapan UNS tahun 2008, terdapat beberapa prosedur yang pada pelaksanaannya seringkali tidak tepat waktu, antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disebabkan adanya sanggahan banding dari peserta lelang menyebabkan jadwal lelang menjadi mundur. 2. Pada saat Pendaftaran & pengambilan dokumendan pemasukan dokumen penawaran oleh peseta lelang. 3. Penyerahan/penyelesaian pekerjaan oleh penyedia barang/jasa tidak tepat waktu. 4. Kekurangcernatan panitia pada pencantuman perincian barang tidak memisahkan antara barang-barang impor dengan lokal menyebabkan keterlambatan pengiriman barang oleh penyedia barang.

Berlanjut ke halaman 139

Lanjutan tabel 10

2.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan Keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa dalam proses lelang yaitu : Efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. 2. Perbuatan atau tindakan penyedia barang/jasa yang mengindikasikan adanya persekongkolan yaitu berusaha mengatur harga penawaran di luar prosedur pelaksanaan pengadaan barang/jasa sehingga mengurangi/menghambat/ memperkecil dan/atau meniadakan persaingan yang sehat dan/atau merugikan pihak lain 3. Keharusan bahwa antara Panitia pengadaan dengan penyedia barang/jasa tidak ada hubungan sama sekali baik hubungan berupa keluarga /sanak famili, teman ataupun kolega sendiri sehingga panitia dalam mengambil setiap tindakan harus netral, objektif dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel). 4. Keharusan adanya pengumuman secara terbuka kegiatan pengadaan barang/jasa sehingga masyarakat luas dapat dengan mudah mengaksesnya. 5. penentuan pemenang lelang dilakukan secara obyektif. 	
3.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum & peraturan perundangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Persyaratan yang harus dimiliki dan disampaikan oleh penyedia barang/jasa kepada panitia pengadaan : <ul style="list-style-type: none"> - SIUP / SIUJK yang masih berlaku - Secara hukum mempunyai kapasitas menandatangani kontrak - Tidak dalam pengawasan pengadilan, tidak bangkrut, kegiatan usahanya tidak sedang dihentikan, dan/atau tidak sedang menjalani sanksi pidana - Telah melunasi kewajiban pajak tahun terakhir (SPT/PPH) serta memiliki laporan bulanan PPh pasal 25 atau pasal 21/pasal 23 atau PPh sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan yang lalu. - Dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir pernah memperoleh pekerjaan menyediakan barang/jasa baik di lingkungan pemerintah maupun swasta termasuk pengalaman subkontrak, kecuali penyedia barang/jasa yang baru berdiri kurang dari 3 (tiga) tahun - Memiliki kinerja baik dan tidak masuk daftar sanksi atau daftar hitam di suatu instansi 	<p>Dalam proses lelang masih terdapat calon penyedia barang/jasa yang melakukan pemalsuan dokumen, memberikan data/persyaratan kualifikasi yang tidak benar maupun tidak lengkap kepada panitia pengadaan, misalnya :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemalsuan surat jaminan garansi (ijin principal) dari distributor untuk barang yang bersifat khusus. 2. Ketentuan bahwa brosur barang yang dilampirkan pada saat memasukkan dokumen penawaran harus asli tetapi hanya download dari internet. 3. SIUP/SIUJK sudah tidak berlaku 4. Bukti Setoran Pajak (SPt/PPH) atau SSP 3 bulan terakhir tidak dilampirkan pada saat memasukkan dokumen penawaran.

Berlanjut ke halaman 140

Lanjutan tabel 10 ...

		<ul style="list-style-type: none"> - Memiliki surat keterangan dukungan keuangan dari bank pemerintah/swasta untuk mengikuti pengadaan barang/jasa sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari nilai proyek untuk pekerjaan jasa pemborongan dan 5% (lima persen) dari nilai proyek untuk pekerjaan pemasokan barang/jasa lainnya, kecuali untuk penyedia barang/jasa usaha kecil termasuk koperasi kecil - Tenaga ahli dalam bidang jasa konsultasi : harus memiliki NPWP, lulusan PTN atau PTS yang sudah terakreditasi, berpengalaman di bidangnya. - Untuk pekerjaan jasa pemborongan memiliki sisa kemampuan keuangan (SKK) yang cukup dan sisa kemampuan paket (SKP) - Jaminan penawaran & Jaminan Pelaksanaan - Untuk barang khusus harus ada <i>ijin principal</i> dari distributor 	<p>5. Pemalsuan mengenai kepemilikan tenaga ahli yang dimiliki oleh perusahaan khususnya untuk jasa konsultasi.</p> <p>6. Terdapat perusahaan fiktif</p> <p>7. Adanya “CV Pinjaman”.</p>
4.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. 2. Panitia pengadaan wajib dibentuk untuk pengadaan dengan nilai diatas 50 juta rupiah, berjumlah gasal, sekurang-kurangnya 3 orang, berasal dari Pegawai Negeri baik instansi sendiri maupun instansi teknis lainnya. 3. Pejabat pengadaan 1 orang untuk pengadaan dengan nilai s.d 50 juta rupiah dan diangkat oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. 4. Personil yang diangkat sebagai PPK, Panitia Pengadaan maupun pejabat pengadaan harus memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa instansi pemerintah atau minimal pernah mengikuti pelatihan tersebut, memahami keseluruhan pekerjaan & dokumen serta prosedur pengadaan, tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pejabat yang mengangkat. 5. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang tidak diperbolehkan saling mempengaruhi baik secara langsung/tidak langsung untuk menghindari persaingan tidak sehat. 6. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang harus menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait langsung/tidak langsung dalam pengadaan (<i>conflict of interest</i>) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalam pelaksanaan di lapangan, masih ada personil panitia pengadaan yang belum memiliki kompetensi maupun pengetahuan yang cukup dalam kegiatan pengadaan barang/jasa sehingga bisa mengurangi kualitas pelayanan terhadap calon penyedia barang/jasa. 2. Masih terdapat panitia pengadaan yang belum lulus sertifikasi keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah atau minimal pernah mengikuti pelatihan tersebut.

Berlanjut ke halaman 141

Lanjutan tabel 10 ...

5.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi pejabat publik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personil yang diangkat sebagai PPK, panitia pengadaan dan pejabat pengadaan harus memiliki integritas moral, disiplin dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas. 2. Panitia pengadaan dalam melaksanakan tugas harus tertib, bertanggung jawab, professional, mandiri dan atas dasar kejujuran. 3. PPK, Panitia Pengadaan dan Pejabat Pengadaan harus menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/ atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain yang secara langsung / tidak langsung merugikan Negara. 	Belum adanya pengawasan dari masyarakat luas (<i>social control</i>) secara aktif terhadap kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan di Universitas Sebelas Maret.
6.	Bentuk-bentuk Maladministrasi yang mencerminkan bentuk korupsi secara aktif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan berupa apa saja kepada siapapun yang diketahui atau patut dapat diduga berkaitan dengan pengadaan barang/jasa. 2. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang harus menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan & kebocoran keuangan Negara dalam pengadaan barang/jasa. 3. Panitia pengadaan harus menjaga kerahasiaan dokumen pengadaan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. 4. Harga Perkiraan Sendiri (HPS) wajib dimiliki oleh pengguna barang/jasa yang dikalkulasikan secara keahlian berdasar data yang dapat dipertanggungjawabkan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangnya komunikasi dan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses lelang mengakibatkan barang yang diinginkan pengguna barang (<i>user</i>) tidak sesuai dengan yang dikirimkan oleh penyedia barang. 2. Renumerasi/sistem kompensasi yang masih cukup rendah sehingga akan berpengaruh terhadap rendahnya motivasi, semangat kerja dan moralitas pegawai yang bisa mengarah pada munculnya praktik korupsi.
B.	Aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya Praktik Maladministrasi		
1.	Profesionalisme	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengetahuan aparat terhadap harga barang 2. Pengetahuan aparat tentang calon penyedia barang 3. Pengetahuan aparat tentang prosedur pelaksanaan kegiatan 	Masih terdapat panitia pengadaan yang tidak sepenuhnya mengetahui tentang kegiatan pengadaan barang/jasa yang dilaksanakan sehingga berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
2.	Prinsip keadilan	<ol style="list-style-type: none"> 4. Perlakuan yang sama oleh panitia kepada calon penyedia barang/jasa dengan perlakuan yang terbuka, seimbang dan setara tanpa harus membedakan (inklusif). 5. Tidak melakukan tindakan yang mengarah untuk memberi keuntungan kepada pihak tertentu dengan cara dan alasan apapun. 6. Adanya netralitas dan sikap adil panitia pengadaan terhadap seluruh calon penyedia barang/jasa 	

Berlanjut ke halaman 142

Lanjutan tabel 10...

3.	Konspirasi	<p>3. Adanya hubungan tertentu (famili, kekerabatan, pertemanan) antara pejabat/panitia pengadaan yang berusaha menguntungkan pihak tertentu dan merugikan pihak lain.</p> <p>4. Hubungan antara sesama penyedia barang/jasa yang berusaha untuk menguntungkan pihak tertentu, menghilangkan adanya persaingan yang sehat antar sesama calon penyedia barang/jasa</p>	
4.	Ketidakjujuran	Tindakan memanipulasi suatu ketentuan sehingga pelaku memperoleh keuntungan pribadi.	

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Secara garis besar berdasarkan hasil penelitian tentang Potensi Maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa :

1. Maladministrasi berpotensi terjadi dalam setiap tahapan dalam proses lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta, misalnya :
pada tahap pengumuman lelang, pemasukan & pembukaan penawaran, evaluasi penawaran maupun pada tahap serah terima barang/pekerjaan.
2. Bentuk-bentuk maladministrasi dalam proses pengadaan barang/jasa diantaranya adalah :
 - terdapat tahapan-tahapan dalam proses lelang tidak tepat waktu
 - terdapat peserta lelang yang memanipulasikan data atau memberikan data yang tidak benar mengenai keadaan perusahaannya sehingga melanggar hukum dan peraturan yang berlaku.
 - Kompetensi atau kemampuan sumber daya manusia (SDM) panitia pengadaan/lelang belum merata sehingga berdampak pada kualitas pelayanan yang belum maksimal.
 - Koordinasi dan komunikasi antara beberapa pihak yang terlibat dalam proses lelang yaitu *user* (pengguna barang/jasa), panitia pengadaan

maupun penyedia barang/jasa masih kurang sehingga mengakibatkan ketidakcocokan antara barang yang diinginkan user dengan yang dikirimkan oleh penyedia barang.

- Sistem kompensasi yang belum menunjukkan adanya keadilan dan kesesuaian antara nilai kompensasi dengan resiko maupun tanggung jawab yang dipikul oleh panitia pengadaan yang bisa mengakibatkan rendahnya motivasi, semangat kerja dan moralitas pegawai.
3. Dari hasil penelitian mengenai aspek-aspek yang mempengaruhi munculnya potensi maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa, aspek profesionalisme merupakan salah satu aspek yang berpotensi menyebabkan terjadinya maladministrasi dalam proses lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

B. Implikasi

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan ternyata masih terdapat beberapa permasalahan yang terkait dengan pelaksanaan lelang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta yang berpotensi menimbulkan adanya penyimpangan (maladministrasi). Hal ini menimbulkan implikasi antara lain :

1. Proses pemenuhan kebutuhan barang/jasa tidak segera tercapai, sehingga menyebabkan terganggunya proses belajar mengajar yang berdampak pada terhambatnya upaya pencapaian visi, misi dan tujuan Universitas Sebelas

Maret Surakarta menuju *World Class University*, karena proses yang dibutuhkan untuk pengadaan barang/jasa yang rumit dan waktu yang panjang serta adanya aturan-aturan yang ketat yang mengakibatkan kepentingan *user* tidak tercapai. Untuk itu pada tataran praktisnya kegiatan pengadaan barang/jasa harus benar-benar dilaksanakan dengan profesional dan baik sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku sehingga tercipta efisiensi dan efektivitas dalam kegiatan pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta menuju pencapaian *Good Governance* Perguruan Tinggi.

2. Adanya beberapa aturan yang memungkinkan penyedia barang/jasa melakukan penyimpangan sehingga merugikan keuangan negara dan kepentingan *user*. Kondisi ini dapat terjadi karena adanya kesempatan yang terbuka di dalam peraturan pendukung proses pengadaan barang/jasa. Pelarangan penentuan spesifikasi barang yang tidak memperbolehkan mengarah pada produk tertentu menyulitkan panitia dalam mendapatkan barang yang diinginkan yang akhirnya berdampak terhadap kualitas barang yang didapatkan sehingga *user* menjadi pihak yang dirugikan dari proses pelaksanaan pengadaan barang/jasa. Untuk meminimalisir kondisi tersebut diperlukan keberanian dan kecerdasan panitia dalam menyiasati peraturan yang ada yaitu dengan penyusunan spesifikasi barang secara umum akan tetapi dapat diperjelas pada saat rapat penjelasan pekerjaan (*Aanwijzing*).
3. Implikasi secara teoretis yang diperoleh dari kegiatan lelang pengadaan barang/jasa di Bagian Perlengkapan Universitas Sebelas Maret Surakarta

adalah bahwa penyimpangan (maladministrasi) dalam berbagai bentuk yang berpotensi terjadi pada setiap tahapan dalam prosedur lelang pengadaan barang/jasa telah berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan lelang. Untuk itu diperlukan dukungan dari beberapa faktor yang terlibat dalam proses lelang itu sendiri, diantaranya dari faktor Manajemen Sumberdaya Manusia (*human resources management*), kerangka hukum (peraturan-peraturan) yang lebih jelas dan terperinci, maupun sistem organisasi di Universitas Sebelas Maret. Dengan demikian akhirnya akan terwujud pengelolaan asset yang tertata dengan baik yang pada akhirnya akan mewujudkan Universitas Sebelas Maret sebagai perguruan tinggi yang menyandang predikat "*Good Governance*".

C. Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disampaikan beberapa rekomendasi sebagai berikut :

1. Untuk mengatasi permasalahan yang berhubungan dengan bentuk-bentuk maladministrasi yang berupa ketidaktepatan waktu maka panitia pengadaan dalam melakukan proses lelang perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi pekerjaan yang akan dilelangkan, disamping itu panitia penerimaan juga harus memantau terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilaksanakan penyedia barang/jasa. Apabila waktu sudah mendekati serah terima barang/pekerjaan maka panitia mengingatkan kepada penyedia barang/jasa tersebut agar segera

menyelesaikan pekerjaannya. Ketelitian dan kecermatan panitia dalam menentukan pemenang lelang yang benar-benar *qualified* juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pekerjaan yang dilaksanakan maupun waktu penyelesaian pekerjaan. Oleh karena itu panitia pengadaan juga dituntut untuk bekerja secara profesional, teliti dan cermat.

2. Terkait dengan permasalahan yang berupa bentuk-bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan yang berlaku maka diperlukan adanya penegakan hukum (*law enforcement*). Panitia harus bersikap tegas terhadap penyedia barang/jasa yang melakukan tindakan melanggar hukum dengan cara memalsukan data ataupun memberikan data yang tidak benar tentang perusahaannya. Tindakan yang diambil mulai dari mencoret nama perusahaan tersebut dari proses lelang sampai dengan pengenaan *blacklist* terhadap perusahaan tersebut.
3. Terkait dengan kompetensi dan kemampuan panitia lelang agar kegiatan lelang dapat dilaksanakan secara profesional maka personil yang diangkat sebagai panitia pengadaan/lelang harus lulus sertifikasi pengadaan barang/jasa. Oleh karena itu untuk meningkatkan kompetensi dan kemampuan panitia pengadaan, maka program peningkatan dan pengembangan sumber daya manusia harus dilaksanakan melalui kegiatan pendidikan dan latihan yang terkait dengan pengadaan barang/jasa.
4. Alternatif lain terkait dengan bidang pengadaan barang/jasa yaitu dibentuknya *procurement unit* yaitu suatu unit di Universitas Sebelas Maret yang

beranggotakan staff yang berkompeten dengan kegiatan pengadaan barang/jasa dan bertugas secara profesional untuk melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

5. Adanya pengawasan yang bersifat internal yaitu pengawasan yang berupa pengawasan fungsional, pengawasan melekat dan pengawasan oleh diri sendiri (*self control*) maupun pengawasan eksternal yang berupa pengawasan sosial (*social control*) terhadap proses lelang pengadaan barang/jasa di Universitas Sebelas Maret Surakarta sehingga mencegah timbulnya maladministrasi maupun praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) selama proses lelang.
6. Pada tahun 2009, Universitas Sebelas Maret ditargetkan sudah menjadi Perguruan Tinggi berbentuk Badan Layanan Umum (BLU) sehingga dalam pengelolaan aset khususnya dalam proses pengadaan barang/jasa perlu dipertimbangkan apakah masih tetap berpedoman pada Keppres 80 Tahun 2003 ataukah terdapat ketentuan lain yang nantinya akan digunakan sebagai pedoman oleh seluruh unit kerja di Universitas Sebelas Maret dalam hal pengadaan barang/jasa.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*. Jakarta : Rhineka Cipta
- D Wayne Taylor. *Facts, Myths and Monster : Understanding the Principles of Good Governance. The International Journal of Public Sector Management*; 2000; 13, 2/3; ABI/INFORM Global Pg. 108
- Derick W Brinkerhoff; Arthur A Goldsmith. *Institutional Dualism and International Development : A Revisionist Interpretation. Administration & Society*; May 2005;37,2 ;ABI/INFORM Global Pg. 199
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjahmada University Press.
- Jefrie. 2005. Tesis : *Analisis Pengadaan Barang/Jasa Berdasarkan Keppres Nomor 18 Tahun 2000 di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Siak*; MAP PPs UGM Yogyakarta.
- Keban Yeremias T., 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gava Media
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Anggaran Berbasis Kinerja : Konsep dan Aplikasinya*. Yogyakarta : MAP UGM
- Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN
- Martin Doornbos. 'Good Governance' : *The Rise and Decline of a policy metaphor? The Journal of Development Studies*; Aug 2001;37,6;ABI/INFORM Global Pg. 93
- Mehmet BAC. *Corruption and Supervision Costs in Hierarchies.. Journal of Comparative Economics* 22, 99-118 Article No. 0013. Bilkent University, Bilkent, Ankara, Turkey 06533
- Moleong, Lexy J., 1989. *Metode Penelitian Kualitatif (Cetakan ke-16)*. Remaja Rosda Karya. Yogyakarta
- Robbins, Stephen P., 1990. *Manajemen*. Jakarta : PT. Prenballindo

- Siagian, Sondang P., 1994. *Manajemen Strategik*. Jakarta : Bumi Aksara
- Sujata, Antonius, dkk. 2002. *Ombudsman Indonesia : Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*. Jakarta : Komisi Ombudsman Nasional.
- Surachmad, Winarno. 1989. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar : Metode Teknik*. Bandung : Tarsito
- Sutopo, H.B., 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Surakarta : Sebelas Maret University Press
- Tjiptono, Fandi. 1997. *Prinsip-prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta : Andi Offset
- Impor Sapi Fiktif : Dirut Perum Bulog Menjadi Tersangka*. Suara Karya, Rabu, 18 April 2007
- Kasus Buku Ajar di Grobogan*. Solopos, Kamis, 31 Juli 2008
- Korupsi Pengadaan Barang dan Jasa*. Suara Karya, Rabu 18 April 2007
- Melawan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme*. Jurnal Policy Brief No. 10/PB/2003. PSKK Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Menyoal Pembatalan Lelang Gula Illegal*. Harian Sinar Harapan, 12 Agustus 2008
- Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Laporan Akhir Tahun 2004 *Indonesia Corruption Watch*
- Laporan Tahunan Rektor UNS Tahun 2008*. Surakarta : Sebelas Maret University Press.
- <http://www.ombudsman-asahan.go.id>. Maladministrasi Publik

LAMP IRAN

LAMPIRAN 2

SUASANA PELAKSANAAN RAPAT PENJELASAN PEKERJAAN (*Aanwijzing*)



LAMPIRAN 5

SUASANA PADA SAAT RAPAT EVALUASI, KLARIFIKASI DAN NEGOSIASI PENAWARAN



LAMPIRAN 6

SUASANA SAAT RAPAT PENAWARAN/ PEMBUKAAN PENAWARAN

